

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER - Faculté de Droit

La Bonification Intégrale en Italie

THÈSE pour le Doctorat

soutenue devant la Faculté de Droit de Montpellier

par Jean FOURNIER

AVIGNON
Imprimerie Barthélemy
1937



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41555202_0013

FACULTÉ DE DROIT DE MONTPELLIER

MM.

MOYE, Doyen honoraire, professeur de Droit International Public.
MORIN, Doyen, professeur de Droit Civil.
BECQUÉ, professeur de Droit Civil.
DE NESMES-DESMARETS, professeur de Droit Administratif.
BOSC, professeur de Procédure Civile.
VIALLETON, professeur de Droit Civil.
GUENOUN, professeur de Droit Romain.
COURTIN, professeur d'Economie politique.
LÉGAL, professeur de Droit criminel.
DEMONTÈS, professeur de Droit Commercial.
ANTONELLI, professeur d'Economie politique.
DELBEZ, professeur de Droit Constitutionnel.
TISSET, professeur d'Histoire de Droit.
DIJOL, Chargé de Cours de Capacité.
VALERY, Doyen honoraire, Correspondant de l'Institut.
BABY, Secrétaire.
DUBOIS, Secrétaire honoraire.

JURY

MM.

DE NESMES-DESMARETS, Président.
DELBEZ, Professeur, assesseur.
COMBY, chargé de cours, assesseur.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

**La Bonification Intégrale
en Italie**

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER - Faculté de Droit

La Bonification Intégrale en Italie

THÈSE pour le Doctorat

soutenue devant la Faculté de Droit de Montpellier

par Jean FOURNIER

AVIGNON
Imprimerie Barthélemy
1937



Avant-Propos

Qu'il nous soit permis avant de présenter les résultats de notre modeste travail de remplir un grand devoir, celui de la reconnaissance.

Reconnaissance tout d'abord envers nos Maîtres de la Faculté qui nous permirent de mener à leur terme nos études juridiques.

Reconnaissance ensuite envers tous ceux qui, en Italie, nous accueillirent avec courtoisie et daignèrent, avec la plus grande bienveillance, faciliter notre tâche par leurs connaissances et leurs conseils.

Nous gardons un souvenir empreint de gratitude de l'accueil que nous réserva à Rome, le Professeur Eliséo Jandolo, de la Faculté des Sciences Politiques de Padoue, chef de cabinet du Ministre de l'Agriculture, dont l'ouvrage remarquable « La legge sulla bonifica » fut pour nous un guide sûr et fécond.

Nous remercions également le major Tinti, des Services de l'Œuvre Nationale des Combattants, qui nous procura avec une obligeance inépuisable une documentation aussi importante que choisie.

C'est pourquoi il nous serait agréable qu'ils veuillent bien trouver ici un faible témoignage de notre gratitude.

Introduction

En Italie, plus encore que dans beaucoup d'autres pays, les générations ont dû arracher pied à pied la terre nourricière à l'emprise des eaux, aux marécages, à la maladie, à la sécheresse. Tous ces travaux et une quantité d'autres connexes sont désignés sous le vocable de « bonifica », mot d'une signification complexe et dont notre langue ne possède pas d'équivalent. Il évoque, en effet, un ensemble d'idées spécifiquement Italiennes, impossible à rendre en Français ; ainsi les expressions « assainissement », « régénération des terres » ne le traduisent qu'imparfaitement. Aussi adopterons-nous avec la plupart des auteurs qui ont traité de la question le mot « bonification ».

Ce problème de la bonification des terres n'est pas neuf et, si l'on voulait faire œuvre d'érudition historique, nous pourrions voir que les Empereurs de l'ancienne Rome et les Papes qui se succédèrent sur le siège de Saint-Pierre s'en sont préoccupé, notamment de l'assainissement de cette campagne Romaine au passé prestigieux et dont la fameuse Voie Apienne constitue le titre de noblesse le plus connu.

Cet effort héréditaire poursuivi patiemment au cours des siècles donna de magnifiques résultats, ainsi la fertile plaine du Pô est une merveille du genre. C'est ce qui a fait dire que l'histoire des bonifications constituait, dans une certaine mesure, celle de la nation Italienne.

La bonification jusqu'à ces dernières années s'effectuait, comme dans tous les autres pays, au moyen de Travaux Publics ou Privés par lesquels on asséchant des marécages, on assainissait des terrains périodiquement inondés, on améliorait des terres incultes ou peu fertiles, soit dans un but d'enrichissement ou d'hygiène. Mais

avec le Fascisme la bonification est sortie de ce cadre simple et fut portée sur le plan National et politique.

Elle constitue maintenant l'une des branches maîtresses de toute la politique rurale du régime et c'est à la suite de cette transposition qu'elle fut qualifiée d'intégrale.

Pour comprendre cette transformation, il nous faudra étudier les facteurs politiques et sociaux qui la déterminèrent et permirent d'élever au rang d'Institution Nationale, deux catégories d'activités si différentes par leur nature, l'activité publique et l'activité privée, en les coordonnant harmonieusement pour les faire collaborer à des fins identiques.

L'expression « bonification intégrale » signifie donc l'accomplissement de tout ce qui est nécessaire pour réaliser la mise en valeur complète, agraire et sociale d'un territoire.

Cette notion est évidemment complexe, et c'est une conséquence de ses buts qui, eux aussi, sont multiples. On ne distingue plus, en effet, comme à l'origine plusieurs sortes de bonifications, soit hydraulique, soit agraire, soit hygiénique, mais uniquement une Bonification Intégrale qui tendra vers les fins qui lui sont assignées par ses promoteurs, à savoir la reconstruction économique, l'augmentation démographique et l'amélioration du standard de vie des classes rurales.

Pour comprendre cet effort immense des dirigeants de l'Italie vers cette entreprise grandiose, il faut se pencher sur l'histoire et sur la carte de ce pays, sonder son nouvel état d'âme.

Il est bien évident que l'utilisation de la totalité de cette terre si précieuse s'imposait comme un devoir impérieux aux gouvernants de cette nation pauvre en ressources industrielles et naturelles, mais à population surabondante.

Si la superficie de la Péninsule s'élève, en effet, à 30 millions d'hectares, il ne faut pas oublier que les collines et les montagnes en représentent les quatre cinquièmes, ce qui réduit notablement l'étendue nécessaire aux besoins d'une population de plus de 42 millions d'âmes.

La dure expérience de la guerre l'avait suffisamment démontré, et les difficultés que l'on avait connu relativement à l'approvisionnement en blé, commandaient pour l'avenir une politique agraire intense. Il importait d'autre part d'améliorer le sort de ces classes rurales qui avaient tant contribué à la victoire et que le mécontentement ou la misère pouvaient pousser en rangs serrés derrière l'étendard de la révolution, comme le démontrèrent les graves troubles sociaux qui se manifestèrent après la démobilisation des anciens combattants : grèves, occupation violente des terres, destruction des récoltes. La guerre, en effet, avait fait naître chez ces ruraux un immense espoir, celui de l'idéal de toujours, c'est-à-dire « la terra ai contadini » et, à la veille des grandes batailles, des propagandistes et parfois d'illustres parlementaires, incitaient les paysans au sacrifice de leur vie pour garantir à leurs fils la possession de la terre, sacrée à la fois par le travail et le sang versé. La Guerre allait-elle ainsi aboutir à la réalisation du rêve séculaire ?

C'est cette soif de la terre de la part d'un innombrable prolétariat rural qui provoqua les réactions violentes de l'après-guerre.

Ce fut la grande habileté du Fascisme d'avoir su gagner à lui ces classes rurales, tout en s'opposant à tout partage de la terre, par une adroite et nouvelle politique de ruralisation.

S'adressant aux paysans de Pescarolo, le 24 Octobre 1924, Mussolini déclarait « qu'il fallait faire du fascisme un phénomène essentiellement rural ».

Le 2 Mai 1927, il écrivait au Ministre Giuriati « Il faut ruraliser l'Italie, même s'il faut pour cela des milliards et un demi-siècle ».

Dans le numéro du 20 Mai 1922 de la revue Gerarchia, le Duce a précisé, dans un but de propagande, que son parti est rural et non pas agraire. Les agrariens, écrit-il, sont une chose, les ruraux en sont une autre. Les agrariens sont les grands propriétaires de terres et, sauf quelques louables exceptions, ils sont conservateurs ; les ruraux sont les métayers, les locataires, les petits propriétaires, les journaliers agricoles.

N'oublions pas enfin l'absence presque totale pour l'Italie de débouchés coloniaux, aptes à recevoir l'excédent d'une population en continuelle augmentation qui, sous l'effet de la crise économique mondiale, avait vu se fermer peu à peu toutes les voies de l'émigration. Actuellement la conquête récente de l'Abyssinie permettra, pense-t-on, d'apporter le remède à cette hyper-tension humaine en aiguillant vers les régions élevées de l'Afrique Orientale ces infatigables familles de paysans, avides de terres et de labeur, mais ne pouvant donner leur mesure dans une métropole surchargée. Les Gouvernants Italiens espèrent, nous a-t-on dit, pouvoir transplanter sur les terres de l'Empire un million de familles de colons ; mais, seul l'avenir, nous permettra de juger du résultat de ces vastes projets...

Il faut penser d'autre part aux ambitions de l'Italie nouvelle dont tous les efforts tendent à donner au Monde le spectacle d'une grande Nation dynamique, à l'abri de la désagrégation sociale et de la révolution bolcheviste. Ambition légitime, si l'on songe à l'abîme côtoyé par notre sœur latine au lendemain de la Grande Guerre, et là-bas tous les cœurs se souviennent des heures tragiques où les officiers étaient conspués dans les rues, les déserteurs amnistiés, les trains arrêtés, les usines occupées et pillées.

C'est donc dans cet effort de redressement économique et social qu'il faut rechercher les causes profondes de ces vastes plans de bonification qui ne sont que la suite logique de toute la politique du Régime. Aussi, dès que le permit l'apaisement des réactions et des remous entraînés par la Révolution des chemises noires, et que son chef put considérer l'heure des efforts constructifs arrivée, le régime s'orienta-t-il vers cette politique agraire et sociale dont il attend le plus grand bien pour la Nation Italienne.

Telles sont les raisons pour lesquelles toutes les parcelles du sol italien, susceptibles d'être bonifiées au sens actuel du mot, se transformèrent en ruches laborieuses et, si nous avons choisi plus spécialement comme exemple celle des Marais Pontins, c'est qu'elle constitue la plus grandiose et la plus féconde des entreprises de bonification, c'est que cette terre avait pour elle l'auréole de la grandeur passée de Rome.

Rien ne pouvait mieux répondre, en effet, aux idées du Duce que cette conquête de la terre qui permettrait, tout en augmentant la richesse du patrimoine national, de donner du travail et du pain à tous les fils de l'Italie, de garder par devers soi tous ces bras robustes et avides de travail, d'augmenter ces fécondes populations rurales où fleurissent les plus hautes vertus familiales et militaires. Nul ne pouvait, mieux que Mussolini, ressentir toute la noblesse et la grandeur de ce devoir ; car, lui-même avait connu, au temps de sa jeunesse, le chemin de l'exil.

L'énergie du jeune émigré de vingt ans qui dormit sous une barque à Lausanne, puis plus tard de l'homme qui avait vécu intensément la douleur du peuple italien pendant et immédiatement après la Guerre, était forgée pour cette rude tâche de reconstruction économique et sociale de la Nation.

Quelle satisfaction pour ce chef d'Etat de grande

classe, de sentir une belle et vigoureuse race de colons attachée à la Patrie et au Régime par un amour reconnaissant et prête à tous les sacrifices selon leur devise fasciste : « Croire, Obéir, Combattre ». Quel merveilleux instrument de lutte contre cette plaie sociale du chômage que tous ces grands travaux publics à entreprendre ! Sentir le cœur du peuple italien battre au rythme sain du travail quotidien tel était le rêve de son chef. Rêve en grande partie réalisé aujourd'hui où l'Italie équipée et industrialisée intensément vient de voir s'épanouir le fruit magnifique de tout un immense labeur avec la naissance de la nouvelle province de Littoria, la benjamine des provinces italiennes.

Le cinéma et la presse ont suffisamment porté à la connaissance du monde entier, l'éclosion de ces communes nouvelles : Littoria, Sabaudia, Pontinia, sur ces terres où la mort était souveraine il y a quelques années à peine, pour faciliter beaucoup notre tâche de présentation.

Mais qu'il nous soit permis avant d'entrer dans l'étude de la législation qui assura une telle entreprise, de retracer rapidement l'histoire splendide de la naissance de ces vivantes et palpitantes conquêtes de l'homme sur les Marais Pontins qui réalisent merveilleusement les tentatives infructueuses faites au cours des siècles écoulés.

Ici la précision des dates et des chiffres sera plus éloquente que tous les commentaires.

Le 28 Août 1931, Mussolini signe le décret Royal attribuant à l'Œuvre Nationale des Combattants, organisme paraétatique dont nous étudierons plus loin le statut et le rôle, 18.000 hectares de terrains situés dans le territoire Pontin.

Le 10 Novembre 1931, les travaux de défrichement et d'aménagement commencent.

Le 30 Juin 1932 le Duce présidait à la pose de la première pierre de la future cité de Littoria.

Le 18 Décembre, six mois plus tard par conséquent, le chef du gouvernement inaugurerait solennellement la commune de Littoria et le premier lot de terrains bonifiés où s'élevait 515 fermes pour colons.

Le 5 Août 1933, le Duce fondait Sabaudia et battait le premier blé récolté dans les marais.

Le 18 Décembre 1933, avait lieu l'inauguration du second lot de 850 habitations de colons.

Le 15 Avril 1934 le Roi inaugurait la nouvelle commune de Sabaudia.

Le 19 Décembre 1934, jour de la fondation de Pontinia, avec mise en chantier de 700 nouvelles fermes, Littoria était promue au rang de chef-lieu de Province.

La nouvelle Province comprend actuellement 23 communes et aura, une fois terminée, une superficie de 201.770 hectares avec une population de 215.000 habitants dont 65.000 seulement appartenant à la population locale, les autres provenant des régions surpeuplées de l'Italie et principalement du Veneto.

Au point de vue géographique elle est limitée au Nord par l'Agro Romano, à l'Est par les monts Lepini, à l'Ouest par la mer Tyrrhénienne et au Sud par le fleuve Garigliano.

Le 18 Décembre 1935 Pontinia était inaugurée, et ce même jour la première pierre d'Aprilia était scellée solennellement en présence du Duce qui annonçait dans son discours inaugural le baptême de trois nouvelles communes pour 1938 : Aprilia, Pomonia et Ausonia. Le rythme imposé par le Chef a été soutenu et dans quelques jours, nous sommes déjà en Septembre 1937, Mussolini inaugurerait Aprilia.

Quelques chiffres sur la population des cités nouvelles : Littoria, la jeune capitale, groupe déjà 23.000 ha-

bitants ; Pontinia 7 à 8.000 ; Sabaudia 6.000 ; Aprilia en comptera 5.000 environ.

Tous ceux qui, comme nous, visiteront maintenant cette campagne Romaine que la littérature et la peinture nous ont toujours présenté comme des terres maudites, comprendront et admireront la toute puissance de la volonté créatrice des hommes. Que de chemin parcouru depuis les pages magnifiques et tragiques de Madame de Staël dans « Corinne ou l'Italie » !

Et devant ces blanches maisons, ces puissantes installations hydrovores, ces canaux et ces routes impeccables, toute cette activité bien disciplinée, ces riches moissons, cette vie intense, ils ne pourront peut-être pas réprimer un certain sentiment de regret pour cette transformation d'une nature hostile certes, mais toute pleine de charme romantique. Comme nous sommes loin des sublimes descriptions du grand paysagiste que fut Châteaubriand dont le style si riche s'apparente presque à la peinture ! Aussi nous permettrons-nous de reproduire ce passage saisissant d'une de ses lettres de voyage à Monsieur de Fontanes où il lui décrit cette campagne de Rome :

« Figurez-vous quelque chose de la désolation de Tyr et de Babylone dont parle l'Ecriture, un silence et une solitude aussi vastes que le bruit et le tumulte des hommes qui se pressaient jadis sur ce sol. On croit y entendre retentir cette malédiction du Prophète : « Venient tibi duo hæc subito in die una, sterilitas et viduitas ».

Vous apercevez çà et là quelques bouts de voies romaines dans des lieux où il ne passe plus personne, quelques traces desséchées des torrents de l'hiver : ces traces, vues de loin, ont elles-même l'air de grands chemins battus et fréquentés, et elles ne sont que le lit désert d'une onde orageuse, qui s'est écoulée comme le peuple romain. A peine découvrez-vous quelques arbres, mais

partout s'élèvent des ruines d'aqueducs et de tombeaux : ruines qui semblent être les forêts et les plantes indigènes d'une terre composée de la poussière des morts et des débris des empires. Souvent, dans une grande plaine, j'ai cru voir de riches moissons, je m'approchais, des herbes flétries avaient trompé mon œil. Parfois, sous ces moissons stériles, vous distinguez les traces d'une ancienne culture. Point d'oiseaux, point de laboureurs, point de mouvements champêtres, point de mugissements de troupeaux, point de villages. Un petit nombre de fermes délabrées se montrent sur la nudité des champs, les fenêtres et les portes en sont fermées, il n'en sort ni fumée, ni bruit, ni habitants. Une espèce de sauvage presque nu, pâle et miné par la fièvre, garde ces tristes chaumières, comme les spectres qui, dans nos histoires gothiques, défendent l'entrée des châteaux abandonnés. Enfin l'on dirait qu'aucune nation n'a osé succéder aux maîtres du monde dans leur terre natale, et que ces champs sont tels que les a laissés le soc de Cincinnatus, ou la dernière charrue romaine ». (1)

(1) CHATEAUBRIAND (François, René de). Œuvres complètes, (Voyage en Italie). Paris, Purrat, 1836-1839, 36°, vol. in-8°.

PREMIÈRE PARTIE

Chapitre Premier : **Evolution du Concept de Bonification**

Chapitre Deuxième : **Les Principales Etapes
de la Législation avant le Fascisme**

Chapitre Troisième : **La Législation actuelle**

CHAPITRE PREMIER

Evolution du Concept de Bonification

Le problème de la bonification des terres s'est posé avec acuité dès la formation du Royaume d'Italie ; mais il ne fut tout d'abord envisagé que sous l'aspect d'un *problème des eaux* à résoudre dans un but d'hygiène. C'est ainsi que la première loi en la matière, promulguée en 1882, dite loi Beccarini, toute inspirée du désir de combattre la Malaria, part du critérium suivant, que pour atteindre ce but, il suffit d'éliminer les grands marais par des travaux de canalisation et de comblement.

Ce n'était pas évidemment par ignorance des fins ultérieures de la bonification hydraulique, c'est-à-dire la mise en valeur agricole des terres, avec ses autres caractères économiques et sociaux. Mais le législateur d'alors n'envisageait le problème que sous l'angle d'une *division du travail rigide* entre l'Etat et les propriétaires, aussi réservait-il deux zones bien distinctes.

A l'Etat incombait, comme aujourd'hui d'ailleurs, les travaux de transformation de l'ambiance, à savoir l'assèchement des marais, la construction des routes, la régularisation des torrents, etc... C'était ce que l'on appelait la phase des travaux publics, dont la réalisation une fois obtenue entraînait la cessation du rôle de l'Etat qui cédait la place aux propriétaires privés, afin qu'ils procèdent aux améliorations de leurs fonds pour parachever ainsi l'œuvre étatique.

Théoriquement cette conception était parfaite ; mais bien différentes en étaient les applications pratiques, car très souvent les propriétaires n'accomplissaient pas les transformations nécessaires ou bien ils agissaient d'une manière trop lente. Les causes de cette carence étaient diverses, soit le coût trop élevé des travaux ou encore la disproportion entre le capital à investir et le profit à réaliser. L'Etat essayait bien de remédier à cette situation soit par des subventions ou par des prêts à des conditions essentiellement favorables ; mais ces mesures s'avéraient insuffisantes. La seule solution qui restait à l'Etat libéral, c'était de déclarer obligatoire cette transformation des biens fonds sous la sanction de l'expropriation. En fait, l'Etat ne recourait que fort rarement à ce dernier remède, soit en raison des principes libéraux de l'époque, soit crainte des difficultés qui n'auraient pas manqué de s'élever dans l'organisation nouvelle des terres expropriées.

On était arrivé au dilemme suivant : ou une solution *libérale* et s'en remettre à l'initiative privée, ou bien adopter une solution *socialiste* et confier à l'Etat toute la bonification intégrale. Pour en sortir, il fallait rompre avec ce système des cloisons étanches et unifier l'activité de l'Etat et celle des particuliers en un *concept supérieur* où la propriété privée perdait son caractère de droit absolu pour s'élever au rôle *d'une fonction sociale* d'intérêt national ; de façon à faire collaborer les deux branches d'activités aux fins supérieures de la Bonification. D'où ce nouveau concept de Bonification Intégrale où les fins d'ordre hygiénique, économique et social ne sont plus séparées. En conséquence pour juger de l'utilité d'une entreprise on s'élèvera au-dessus du simple intérêt privé et du revenu du Capital. C'est évidemment une atteinte profonde au *libéralisme économique* ; mais c'est la suite logique de toute la doctrine *Fasciste* et pour en juger il suffit de se reporter aux

principes insérés dans la Charte du Travail du 21 Avril 1927, que l'on considère comme la « Déclaration des droits » du nouveau régime, et dont la VII^e déclaration est ainsi rédigée : « *L'organisation privée de la production est élevée au degré de fonction d'intérêt National* ». L'entrepreneur est responsable de l'orientation de la production vis-à-vis de l'Etat. Ce ne sont point là de platoniques affirmations, car la IX^e déclaration de la dite Charte prévoit l'intervention directe de l'Etat en cas de carence ou d'insuffisance de l'initiative individuelle ou de mise en jeu d'intérêts politiques de cet Etat totalitaire qui répudie l'économie pure et fait de celle-ci, au sens littéral du terme, une économie sociale, nationale et politique.

La bonification intégrale qui s'avère comme l'affirmation la plus parfaite de toute la politique ruralisatrice du Régime sera donc dominée étroitement par ces principes.

Mais le Fascisme reconnaît et croit à l'importance fondamentale pour les fins de la Nation de la propriété privée. « La propriété privée, déclare Mussolini, dans son discours au Sénat de l'An XII, est un droit et même un devoir, au point que nous pensons qu'elle doit être érigée en fonction sociale, non cependant la propriété passive, mais la propriété active qui ne se limite pas à jouir des fruits de la richesse, mais les développe, les augmente, les multiplie ».

En conséquence, dans l'œuvre de bonification l'Etat laissera à leur place les propriétaires, quand il ne s'agira pas de terres qui, dès l'origine étaient de propriété sociale ou domaniale ; mais il les obligera à transformer leurs fonds et recoura, si besoin est, à l'expropriation en cas de défaillance de ceux-ci.

La législation *Fasciste*, en augmentant l'emprise de l'Etat sans diminuer les possibilités de l'initiative privée,

a ainsi donné aux bonifications des caractères économiques et sociaux plus accentués que jadis. Ses buts sont nettement visibles, ce sont l'augmentation de la richesse Nationale, une plus grande fécondité démographique, un plus grand attachement à la propriété, à la maison, à la famille ; car suivant un principe sociologique très juste et repris par le Duce, « la population des campagnes constitue un réservoir sans lequel les villes finiraient par se cristalliser, par vieillir, par se dépeupler ».

Pour comprendre les raisons pour lesquelles l'Etat a fait entrer dans la législation une série de mesures coercitives, tout en évitant de décourager les entreprises privées, il faut avoir présent à l'esprit les principes dominants du Fascisme politique, économique et social, réunis dans la Charte du Travail. La connaissance de ces principes essentiels étant nécessaire pour éclairer notre route, nous exposerons rapidement ces règles directrices, puisées dans les deux ouvrages remarquables du Professeur Guido Bartolatto, de l'Université de Rome. (1)

L'Etat fasciste résume et réunit les activités morales, juridiques, politiques, économiques et sociales. Sa formule est celle proclamée par le Duce : « Tout dans l'Etat, rien contre l'Etat, rien en dehors de l'Etat ». Mais il ne faut pas que l'intérêt particulier soit étouffé sous la pression et la supériorité de l'Etat. L'individu ou l'entreprise privée doivent poursuivre leur propre intérêt, parce que cet intérêt est utile à la Nation. Ils doivent bien administrer leurs propres biens et travailler pour leur propre enrichissement, car celui-ci a sa répercussion sur la richesse et le bien être général.

Néanmoins l'Etat est antérieur aux individus et peut

(1) Guido BARTOLATTO : *Politica corporativa*, Ulrico Hoepli, Milano, 1933. — *Idem* : *Diritto corporativo*, Ulrico Hoepli, Milano, 1934.

revendiquer envers les sujets des droits antérieurs et supérieurs aux leurs.

Donc à la base de la doctrine de l'Etat fasciste, se trouve le principe de la subordination des intérêts individuels et collectifs, aux exigences supérieures de l'intérêt public.

Le Fascisme veut, néanmoins, demeurer libéral, puisqu'il affirme que dans l'ordre économique, l'intérêt doit rester le stimulant de toute activité, ce qui ne l'empêche pas d'ajouter aussitôt, que les fins de l'activité économique privée ne doivent pas se résoudre en des fins individualistes, lesquelles doivent, même dans le champ économique, être subordonnées à des fins sociales et nationales, par ce que la Nation est une unité économique qui se réalise intégralement dans l'Etat Fasciste.

En définitive, l'intervention de l'Etat dans la production constituera une exception et non la règle. Il n'y aura d'intervention que pour des raisons particulières et les formes de l'intervention doivent être autant que possible, atténuées.

L'Etat s'occupera de la production quand son intérêt politique l'exigera. C'est notamment le cas pour la bonification et, puisque le but de l'organisation agraire doit être la puissance de l'Etat, il est évident que son intervention est nécessaire et opportune dans les cas où elle répond à l'intérêt politique.

Comment et quand cela se vérifie-t-il ? C'est là un problème que l'on ne peut résoudre en termes abstraits, mais par des cas concrets, car si la Charte contient les principes de la politique économique elle n'en contient pas les applications. Et puis, en plus des cas où sont en jeu les intérêts politiques, il y a ceux où l'initiative privée manque ou est insuffisante.

L'intervention de l'Etat dans la production pour des

raisons économiques s'imposera donc chaque fois qu'il y aura discordance entre le résultat de l'initiative privée et certains buts qui sont considérés comme opportuns pour des raisons de politique générale ; mais cette intervention s'opérera selon une progression croissante : Contrôle, encouragement, gestion directe.

Il est évident que ces principes généraux proclamés dans la Charte du Travail n'ont rien de révolutionnaire, c'est le libéralisme économique et social mitigé par l'Etatisme. Le pouvoir absolu se réserve, grâce à une interprétation subtile des raisons d'Etat, d'intervenir quand il le jugera opportun. Selon les circonstances, les producteurs pourront agir comme dans n'importe quel Etat libéral, ou seront soumis à un régime très strict imposé par le pouvoir dictatorial.

Dans les bonifications on trouve ce mélange de libéralisme et d'étatisme, car la conception fasciste de la bonification est essentiellement politique ; c'est un instrument de défense et de développement de la vie rurale de la Nation pour des raisons plutôt sociales et politiques qu'économiques.

Arrigo Serpieri, le premier Sous-Secrétaire d'Etat à la bonification intégrale, a défini ces buts sociaux et politiques en ces termes : « Bonification intégrale, écrit-il, signifie réaliser, entre l'homme et la terre, les rapports les plus adéquats en vue d'une meilleure vie sociale commune ; signifie mieux répartir les hommes sur la terre, les diriger des régions aujourd'hui congestionnées vers d'autres dépeuplées. Aux valeurs économiques, on joint ainsi les plus hautes valeurs spirituelles. Il s'agit non seulement d'une plus grande production, mais du siège de la vie humaine et des rapports sociaux ; il s'agit des moyens de communications et d'échanges non seulement des biens économiques, mais des idées et des biens spirituels. Grâce à la bonification intégrale, le

misérable prolétariat des journaliers pourra s'établir sur la terre-mère avec des rapports stables et continus. Il trouvera la vie tranquille. Ainsi seront tués des germes vénéneux de désagrégation sociale. Grâce à la bonification, on créera pour demain de nouveaux sièges, aptes à une petite propriété vitale et florissante. On pourra décongestionner les centres urbains où le chômage sévit à l'état endémique. En attendant que les journaliers soient fixés sur les territoires améliorés, ils seront occupés aux travaux de bonification.

« Pour l'expansion de l'idée italienne dans le monde, il faut créer de nouveaux foyers de vie rurale intense, afin d'augmenter le revenu national et de sauvegarder, contre les forces funestes de la ville, la vie familiale des campagnes, saine, ordonnée et prolifique. Ce but, le Gouvernement veut l'atteindre par sa politique de ruralisation et plus spécialement par la bonification intégrale. Celle-ci doit, grâce à un meilleur emploi de la terre et de l'eau, permettre des systèmes intensifs de production agricole et assurer l'existence à une population plus dense qui connaîtra ainsi des formes de vie sociale civilisées et harmonieuses ». (1)

La bonification intégrale suppose donc des travaux de génie et de technique agraire et forestière, extrêmement variés. Elle englobe l'amélioration des fonds et la protection sanitaire, la construction de routes et de centres de peuplement, la protection contre l'eau et l'utilisation de cet élément soit aux irrigations, soit comme source d'énergie, le reboisement et les plantations, l'aménagement agricole du sol et son amendement.

La bonification est intégrale lorsque sont exécutés tous les travaux fonciers nécessaires à une organisation de la production agricole, répondant le mieux aux fins

(1) Arrigo SERPIERI : Aspects sociaux et politiques de la Bonification Intégrale en Italie. Roma, 1933 ; 4.

non seulement économiques, mais morales et politiques de la nation.

La bonification s'applique non pas à une catégorie déterminée d'ouvrages d'assainissement hydraulique, mais à un territoire que l'Etat délimite (Zone de bonification ou comprensori di bonifica en Italien), où il faut défendre ou créer une agriculture intensive.

Le Gouvernement reconnaît l'insuffisance du seul aménagement hydraulique des zones palustres. Il estime que des raisons d'ordre économique et social peuvent justifier l'intervention de l'Etat dans des territoires non marécageux, afin de corriger les conditions de milieu et de créer une situation meilleure dans l'ordre agraire et social.

« Inspirée par les exigences intégrales de la nation, écrit Serpieri, la politique fasciste rétablit le caractère et la valeur nationale des travaux publics, en abandonnant toute conception particulariste qui considérerait chacun des travaux comme une fin en soi et en y substituant l'idée de tout le territoire à mettre en valeur ». (1)

C'est sur la base de ces principes que furent entrepris tous les grands travaux de bonification qui allaient se multiplier principalement dans le Midi.

Dans l'Italie septentrionale et centrale, en effet, l'œuvre de l'homme est poussée d'une façon tellement profonde et étendue que la terre cultivée apparaît presque comme sa création. Il suffit d'évoquer pour cela les travaux d'assèchement de la vallée du Pô. Sur beaucoup d'autres points de l'Italie du Nord, l'initiative privée, sans appui sérieux du Gouvernement, a réalisé des bonifications très importantes.

Dans l'Italie méridionale et insulaire au contraire, excepté les îlots d'horticulture et les territoires livrés

(1) A. SERPIERI : La Bonifica Integrale ; 4.

à l'arboriculture intensive, on trouve de vastes étendues de terre presque nues, malariques, dépeuplées, propres seulement à une pauvre activité pastorale et à la culture extensive du blé.

Aux structures diverses du régime foncier correspondent deux structures de la société rurale : dans le Nord une société moins pauvre, avec des classes sociales moins divisées ; dans le Midi et les îles, une population extrêmement misérable, une distribution de fortune inique, une insolente richesse à côté d'une désolante misère.

Le Gouvernement fasciste s'attacha avec une grande énergie à cette œuvre de nivellement des deux Italies, en espérant que les bonifications contribueront grandement à porter le Nord et le Midi à des régimes fonciers et, par conséquent, à des structures économiques et sociales moins différentes : l'unité Nationale trouvera ainsi dans cette œuvre sa plus sûre base physique.

L'extension de la bonification intégrale à tout le pays n'est qu'un aspect de ce dogme national « il faut ruraliser l'Italie, il faut demander à l'agriculture la solution de la plupart des problèmes nationaux ».

Enfin, pour le fascisme, la ruralisation de l'Italie représente, selon les termes du professeur Acerbo, non seulement la valorisation intégrale de la richesse potentielle du pays, mais encore une étape majestueuse de la route ascendante de la civilisation méditerranéenne... (1)

(1) G. ACERBO : *Le Direttive della Politica rurale del Regime*. Roma, 1930 ; 25.

CHAPITRE II

Les Principales Etapes de la Législation avant le Fascisme

L'étude de l'évolution législative en la matière nous permettra de mieux comprendre les lois actuelles et, en suivant ainsi pas à pas les travaux du législateur Italien, nous saisirons davantage l'influence du mouvement des idées et des faits sur l'élaboration des principes juridiques de la Bonification.

Les instruments juridiques et administratifs essentiels de la bonification furent élaborés à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e. Les lois, l'organisation financière et administrative des bonifications, façonnées par les leçons de l'expérience, se sont adaptées progressivement à leur objet actuel.

La première loi se rapportant à la matière est *une loi du 20 Mars 1865, N° 2248*, calquée sur une précédente loi Piémontaise du 20 Novembre 1859 N° 4754. Cette première-née se trouve très éloignée de la conception actuelle et se limite tout simplement à réglementer la constitution des Sociétés ayant pour but d'entreprendre les travaux nécessaires à l'écoulement des eaux dans les zones marécageuses. Elle édictait encore des règles nouvelles sur la propriété des marais.

Il faudra attendre jusqu'en 1882 pour voir apparaître, sous l'influence de Baccarini, la première loi sur la bonification hydraulique ayant principalement pour but de vaincre la « *malaria* » par l'assèchement des zones marécageuses.

Cette *loi Baccarini* du 25 Juin 1882, ne réglemente que l'assèchement des marais au moyen des travaux de canalisations et de terrassements.

Cette loi confiait à l'Etat la tutelle des travaux de bonification ainsi entendus, et classait les terrains marécageux en deux catégories suivant leur importance du point de vue hygiénique.

Dans les zones de la première catégorie, les travaux étaient exécutés par l'Etat qui prenait à sa charge la moitié des dépenses, l'autre moitié se répartissait de la façon suivante :

1/8^e à la charge des communes ; 1/8^e à celle des Provinces, le 1/4 restant se répartissait entre les propriétaires.

Quant à la plus-value ainsi obtenue, elle devait se répartir entre les propriétaires, l'Etat, la Province et la Commune proportionnellement à leur contribution. A l'achèvement des bonifications, un *consortium* devait être constitué entre les propriétaires pour l'entretien des travaux.

Dans les territoires de la deuxième catégorie au contraire, les travaux étaient exécutés par les propriétaires réunis en un consortium libre ou forcé, et seul le consortium libre ou autorisé pouvait obtenir de l'Etat, de la Province ou de la Commune des subventions égales au 1/10^e du montant des travaux.

Cette loi marquait évidemment un progrès et mettait en évidence la nécessité de poursuivre l'assainissement des terrains afin que la culture pût s'y installer ; *mais malheureusement elle n'envisageait aucune méthode capable de maintenir la culture sur les terrains bonifiés*. Elle considérait, en effet, la bonification comme un problème essentiellement hydraulique et s'en remettait à la libre initiative des propriétaires pour améliorer du point de vue agricole les terrains ainsi aménagés.

D'autre part les bonifications hydrauliques exécutées par l'Etat étaient limitées par les possibilités budgétaires assez réduites alors, aussi ses résultats furent-ils restreints.

Les besoins d'une modification des modes d'exécution des travaux et de paiement des subventions se faisant sentir, *les lois du 4 Juillet 1886 et du 6 Août 1893, dites lois Genala, vinrent prévoir :*

1° La possibilité de confier les travaux de bonification au consortium des propriétaires, ou, après consentement de ceux ci, à des sociétés privées.

2° Le paiement des annuités, représentant la moitié du capital investi dans les travaux, augmenté de la moitié de l'intérêt légal. La deuxième loi augmentait encore de deux dixièmes les annuités.

L'Etat reculait ainsi ses engagements, mais élevait le montant de sa subvention qui atteignait parfois 95 % des dépenses.

Cette loi suscita beaucoup de critiques car elle ne faisait pas suffisamment appel à l'effort intéressé. Elle engendra en outre de nombreux abus, car il suffisait de quelques erreurs dans l'évaluation des travaux pour que l'intervention de l'Etat dépassât 100 % du coût des bonifications.

Cette crainte de l'époque pour toute forme d'étatisme eut pour conséquence l'exploitation de l'Etat par les individus ou les groupes et, par voie de conséquence, l'enrichissement des sociétés aux dépens de la collectivité et des propriétaires.

Ces lois reçurent des applications importantes dans le Nord ; mais aucune dans le Midi et dans les Iles où les consortiums n'étaient pas encore apparus. Il était bien évident que pour l'Italie Méridionale la direction effective des travaux par l'Etat était indispensable pour le développement des bonifications.

Malgré ces imperfections l'on ne doit pas se montrer trop sévère, car dans une matière aussi complexe que celle des Bonifications, il eut été difficile d'atteindre d'emblée le but poursuivi ; et puis les idées générales courantes en matière économique et sociale s'opposaient à une contrainte nécessaire pour obtenir de meilleurs résultats. Néanmoins l'œuvre accomplie dans l'Italie du Nord fut très sensible et marqua un incontestable progrès.

Puis sous l'influence du progrès des idées socialistes et des nécessités nouvelles, la législation sur les bonifications fut complétée et s'orienta de plus en plus vers des buts agricoles.

C'est ainsi que *la loi Prinetti-Pavoncelli du 18 Juillet 1899* rétablit l'exécution par l'Etat, supprima la concession aux sociétés tout en la maintenant pour les consortiums. Quant aux dépenses elles étaient désormais supportées à raison de 60 % par l'Etat, 20 % par les provinces et les communes, 20 % par les propriétaires. Elle prévoyait une dépense de 250 millions de liras et supprima le partage de l'éventuelle plus-value.

Elle eut encore le mérite d'élargir le concept de la bonification hydraulique en comprenant dans les projets, l'aménagement des bassins montagneux voisins des zones à bonifier.

Ce fut ensuite l'apparition de *la loi sur la bonification du 22 Mars 1900* qui vint admettre que les travaux relatifs aux bonifications pourraient être concédés aux intéressés et aux entrepreneurs. Elle stipulait que la contribution de l'Etat serait versée par annués.

L'Etat continua ainsi à assurer l'exécution des travaux hydrauliques, mais laissa à l'initiative privée la charge de la phase coûteuse et difficile des transformations foncières. C'est pourquoi beaucoup de territoires bonifiés attendaient vainement les travaux d'amé-

nagement, et puis, peu de ces terrains étaient propres à la culture parce qu'on avait négligé l'aspect agraire, hygiénique et social de la bonification.

Dans le texte unique (en Italien *testo unico*, peut se traduire en Français par « Loi coordonnée ») du 22 Mars 1900, N° 195, figuraient surtout des lois votées pour répondre à des situations locales, et l'on y trouve notamment *la loi sur la Campagne Romaine*, destinée à provoquer et à organiser la culture des terres comprises dans un rayon de 10 kilomètres autour de la pierre milliaire du Forum.

Mais cette fois le législateur avait pris toutes les mesures nécessaires pour que la loi ne resta pas lettre morte, aussi les résultats furent-ils excellents et les principes de la loi sur l'*Agro Romano* appliqués à d'autres régions.

Nous soulignons au passage l'importance de ce texte où le législateur Fasciste puisa largement dans l'élaboration de la législation actuelle. Aussi allons-nous étudier les principes et les traits caractéristiques de cette législation sur la *Campagne Romaine*.

Dans l'*Agro Romano*, dominaient les cultures extensives, et cet état de choses s'expliquait non seulement par le désordre hydrographique, mais encore par la concentration de la terre dans les mains de quelques grands propriétaires fonciers peu désireux d'investir des capitaux pour améliorer leurs fonds, d'autant plus que le rendement de la location en vue de la pâture des moutons était relativement élevé. Aussi la malaria, conséquence elle-même du manque de cultures et d'aménagement des terres et des cours d'eaux, faisait-elle obstacle au peuplement et à une culture intensive.

Une première loi du 11 Décembre 1878 vint déclarer d'utilité publique la bonification de la campagne Romaine. Elle avait le désir de favoriser le fractionnement

des grandes propriétés, grâce à l'autorisation accordée à la Commission de liquidation du patrioimoinc éccclésiastique de Rome, de céder en emphythéose, ou d'aliéner pour cause de bonification les propriétés de l'Agro appartenant à des institutions supprimées. Les nouveaux domaines ne pouvant dépasser une étendue de 400 hectares.

La loi de 1883 vint ensuite sanctionner pour tous les propriétaires le principe de l'obligation de la transformation agraire des domaines compris dans la zone de 10 kilomètres.

On entendait par transformation foncière les modifications qui entraînent l'adoption de cultures intensives, l'occupation d'une plus grande quantité de main d'œuvre. La loi sanctionnait par l'expropriation les propriétaires incapables de se plier à ces obligations de la bonification ; mais puisqu'il y avait obligation, il fallait donner aux propriétaires la possibilité de se procurer les moyens financiers nécessaires pour l'exécution des travaux. Ce fut l'œuvre de la *Loi de 1903* qui accorda de grandes facilités à ceux qui devaient transformer leurs fonds.

Ces premières lois, réunies et coordonnées dans *le texte unique du 10 Novembre 1905*, N° 647, furent suivies d'autres mesures législatives, notamment celles de 1910, 1919, 1921 et 1926, tirées de l'expérience acquise au cours de la bonification et dictées par les nécessités qui se présentaient.

Les premières lois, en effet, ne donnèrent pas de résultats appréciables. En 1910, des 189.000 hectares de superficie agraire et forestière de l'Agro Romano, 114.000 étaient représentés par des prairies et des pâtures permanentes, 55.200 seulement étaient ensemencés.

La loi du 17 Juillet 1910, N° 491, autorisa l'extension de l'obligation de bonifier à d'autres terres de l'Agro Romano.

De même des facilités spéciales furent consenties pour favoriser la constitution de centres de colonisation agraire ou de bourgades rurales au delà de 5 kilomètres de l'enceinte d'octroi de la ville.

La loi institua à cet effet, auprès de la Caisse de Dépôts et de Prêts, une section spéciale appelée « *Caisse de Colonisation pour l'Agro Romano* », ayant une gestion autonome.

Elle devait accorder des subsides pour donner l'impulsion à la construction des routes rurales, à l'approvisionnement en eau potable et d'irrigation, à la construction de centres d'habitations rurales, et en général pour favoriser l'exécution de toute initiative utile aux fins de la bonification et de la *colonisation*.

Les dispositions de 1919, de 1921 et de 1926 ont intégré et amplifié la portée de la législation précédente. Les lois de l'Agro Romano furent ainsi étendues notamment à l'Agro *Pontino*, la haute vallée du Tibre et tout le territoire de la commune de Rome. Le Gouvernement autorisa la constitution de centres de colonisation formés d'au moins 10 fermes d'une extension maximum de 15 hectares chacune (plus tard porté à 30 hectares). La loi prescrivit de plus l'approbation par le Ministre de l'Agriculture des contrats agraires pour la culture des terres obligatoirement bonifiées.

Après la Guerre, se fit sentir davantage le besoin de corriger les déficiences de la législation précédente et d'en amplifier la portée afin de mieux atteindre les fins sociales et économiques de la bonification.

Pour l'Agro Romano, en particulier, il était nécessaire d'intensifier la production, d'améliorer les formes d'utilisation des domaines et de hâter la colonisation des latifondi en y appelant une population stable plus nombreuse.

A cet égard la loi de 1921 autorisa l'administration de l'Etat à prendre elle-même l'initiative de la procédure

d'expropriation pour utilité publique, des terrains appelés à devenir des centres de colonisation. L'Etat devait veiller à la division en petites fermes des grands domaines de l'Agro.

Comment aidait-il financièrement les entreprises de bonification ?

Les propriétaires obtenaient pour l'exécution des travaux de transformation foncière prescrits par le Ministre et rendus obligatoires dans certains cas, des prêts de faveur à un intérêt de 2,50 % remboursables en 45 annuités à partir de la cinquième année après la concession du prêt.

Cette forme de prêt a acquis le caractère d'un crédit agraire d'Etat. Il a permis, avec les progrès des moyens techniques et aussi grâce à certaines conditions politiques, économiques et sociales, d'imprimer, à partir de 1925, une impulsion extraordinaire à l'exécution des travaux de transformation de l'Agro.

Quelle était la charge effective qui, par la concession d'un financement à intérêt de faveur, pesait sur le budget de l'Etat ?

Les fonds pour le financement étaient fournis à l'Etat par la Caisse des Dépôts et des Prêts. L'Administration payait pour ces fonds un intérêt de 4 % et grâce à ceux-ci elle pouvait accorder aux propriétaires des domaines de l'Agro Romano des prêts à l'intérêt de faveur de 2,50 %. Ainsi la charge effective de l'Etat était représentée par la différence entre l'intérêt de 4 % et l'intérêt de faveur de 2,50 % ; la charge des propriétaires étant de 2,50 %, plus, durant les 45 années d'amortissement, une quote-part d'extinction du capital d'environ 3,80 % (il y avait un léger droit de perception).

Outre le prêt de faveur, les bonificateurs avaient d'autres avantages :

1° Exonération pendant 10 ans de l'impôt sur les nouvelles installations.

2° Exonération pendant 10 ans sur le principal (10 ans à partir du moment où tous les travaux de transformation étaient terminés).

3° Exonération de l'impôt sur le bétail des nouvelles étables.

4° Exemption pendant 20 ans de tout impôt, taxe et octroi, en faveur des centres de colonisation et des bourgades rurales.

5° Primes et subsides, à concurrence de 25 % de la dépense, pour la construction de voies rurales, pour l'approvisionnement en eau potable et d'irrigation, pour la construction des centres d'habitations rurales et pour tout autre travail utile aux fins de la bonification.

6° Possibilité pour les particuliers qui voudraient construire dans l'Agro Romano des bourgades rurales ou des centres de colonisation et qui ne disposaient pas des terrains nécessaires de demander l'expropriation des terres pour l'exécution de leurs projets approuvés par le Ministre.

Toutes ces facilités provoquèrent une certaine activité bonificatrice, mais les résultats ne répondirent pas à l'attente. Les grands propriétaires résistèrent et de 1878 à 1922, 52.000 hectares seulement furent transformés.

Les principes de cette législation sur l'Agro Romano furent progressivement appliqués aux bonifications en général.

Au début du xx^e siècle, les paysans continuaient à réclamer des terres, et la balance commerciale de l'Italie exigeait impérieusement une augmentation de la production agricole.

Les Rouges et les Blancs, c'est-à-dire les ligues socialistes d'une part, le parti populaire catholique d'autre part, s'organisèrent et groupaient tous ceux qui réclamaient la « Terra ai Contadini ». Aussi la législation des

bonifications fut-elle engagée vers un but plus agraire par les lois *Sacchi-Berbolini* des 4 avril 1912 et 20 juin 1912 qui prévirent une dépense de 250 millions de liras.

De nouvelles améliorations foncières entrèrent dans le cadre de la loi : les adductions d'eau potable, l'irrigation des territoires bonifiés.

La loi rendait obligatoire pour les propriétaires du consortium l'obligation d'exécuter sur leur domaine la bonification agraire. Mais cette législation ne favorisa que les entreprises des consortiums librement constitués. Les consortiums n'étaient constitués que dans les régions où la bonification pouvait représenter une bonne affaire.

Le Midi et les îles restèrent dans un état hydrographique et agricole lamentable. Une législation contenant des dispositions propres à faciliter les bonifications méridionales par un concours de l'Etat plus important que dans les autres parties de l'Italie, s'avérait de plus en plus indispensable.

La loi Ruini du 28 novembre 1919 essaya de répondre aux besoins du Midi. Les consortiums ne prenant pas toujours l'initiative, l'exécution par l'Etat s'étant montré insuffisante, cette loi prévoyait que les concessions pouvaient être données aux provinces, communes, consortiums et à des sociétés ou entreprises privées.

La bonification tendait de plus en plus vers des buts agricoles. Les travaux hydrauliques et agricoles pouvant être réunis dans un même programme faisant l'objet d'une concession unique, l'Etat indiquait aux propriétaires les améliorations agricoles individuelles qu'ils devaient réaliser et, en cas de refus, le concessionnaire était chargé de l'opération. Dans ce cas, les propriétaires avaient le choix de collaborer à l'entreprise en apportant la valeur de leurs exploitations ou de louer leurs terrains au concessionnaire pendant la durée des tra-

vaux. Le concessionnaire était indemnisé par la plus-value.

Quels furent les résultats obtenus par cette législation ?

Les buts désirés par les législateurs ne furent pas atteints. Il fut impossible, en effet, d'obtenir la formation de consortiums dans beaucoup de régions où la bonification pouvait avoir les meilleurs résultats dans le domaine social et agricole. La bonification resta, en règle générale, une spéculation sans grands risques. Les subventions de l'Etat profitèrent aux propriétaires et aux entrepreneurs bien plus qu'à la population de la région bonifiée.

Les travaux gardèrent en général leur caractère de travaux publics d'assainissement ou ne visaient que la plus-value des terrains. La mise en valeur du point de vue agricole resta secondaire.

Cette rapide incursion dans le domaine de la législation antérieure au Fascisme nous a montré que l'Etat s'était surtout préoccupé d'encourager le développement agraire de l'Agro Romano, tout en étendant ça et là à d'autres zones du royaume, les règles adoptées pour la Campagne Romaine. Mais l'entreprise manquait d'envergure, il s'agissait plutôt de mesures destinées à favoriser la transformation foncière de territoires déterminés et de peu d'étendue en général.

Les causes de ces errements s'expliquent facilement et l'on ne doit pas se montrer critique trop sévère pour les hommes du 19^e siècle, surtout dans un domaine aussi complexe et aussi difficile que celui qui nous occupe. A chaque génération incombe sa tâche et sa part de mérite dans l'organisation du patrimoine national. Bien souvent les réussites d'une époque sont dues aux tâtonnements et aux expériences des prédécesseurs. On ne pourrait sans injustice reprocher aux hom-

mes d'avant guerre de n'avoir pû mener complètement à bien une entreprise aussi vaste, exigeant une technique juridique, mécanique et financière que l'on ne possédait pas encore à cette époque.

Le mérite des gouvernants fascistes ne sera pas diminué, bien au contraire, par la reconnaissance de celui des hommes qui les ont précédé. Si le Fascisme a sù mettre au point une formule permettant d'accomplir une tâche qui avait été abordée par ses prédécesseurs, il ne faudrait pas en conclure qu'il a complètement innové ainsi que le montrent les résultats déjà obtenus avant la marche sur Rome.

Aiguillé par des nécessités impérieuses, aussi bien économiques que sociales, fortement appuyé sur des principes politiques et économiques nouveaux, animé par le dynamisme enthousiaste qui secoue parfois les peuples au sortir des grandes crises, le Fascisme, profitant des leçons du passé, a sù donner aux bonifications ce caractère intégral qui allait permettre de profondes transformations dans toute l'organisation rurale de l'Italie.

CHAPITRE III

La Législation actuelle

La faiblesse de la législation antérieure au Fascisme avait deux causes principales, à savoir le maintien de cette séparation entre l'activité de l'Etat et des particuliers et cette conception qui faisait considérer la bonification comme un problème essentiellement hydraulique.

Mais lorsque l'expérience eut démontré que l'on ne pouvait compter sur l'activité complémentaire des particuliers pour intégrer l'œuvre d'assainissement accomplie par l'Etat, se dégagea alors peu à peu cette notion de Bonification intégrale où se trouvaient liés les deux problèmes, hydraulique et agraire. On sent très bien la conception nouvelle percer dans les travaux du législateur, notamment dans le texte unique du *30 décembre 1923 n° 3256* des lois sur les bonifications des marais et des terrains marécageux, ainsi que dans la loi du *30 décembre 1923 n° 3267* dite « loi des bois et terrains montagneux ». Ces deux textes quoique marquant un progrès incontestable sur la législation antérieure en la matière, se maintiennent encore beaucoup dans la ligne traditionnelle d'envisager le problème du point de vue hydraulique et technique. Elles envisagent l'intervention de l'Etat dans un but de défense hydraulique, soit pour éliminer les marais, soit pour assurer la régularisation des eaux et la mise en état des terrains en pente ; mais elles ignorent encore totalement une compétence générale de l'Etat à diriger le progrès agraire des terrains incultes ou extensivement cultivés.

Ce fut seulement le décret législatif du 18 mai 1924 n° 753, encore appelé « Loi Serpieri » sur les transformations foncières d'intérêt public qui, avec ses dispositions de caractère général, changea l'objet de la précédente législation et confia à l'Etat, non plus seulement le soin d'assainir les terrains marécageux, mais encore celui de promouvoir la transformation foncière des terrains incultes ou extensivement cultivés, lorsque les résultats économiques ou sociaux réalisables, s'avéraient suffisamment importants pour l'Utilité Publique.

Par ces lois sur la bonification hydraulique, sur les terrains montagneux et sur les transformations foncières d'intérêt public, l'Etat allait se trouver en mesure de pourvoir à la résurrection hygiénique et économique de telle partie du territoire qui, par dérèglement hydrogéologique ou pour toute autre cause physique ou économique, se trouverait dans des conditions arriérées de cultures et apparaîtrait susceptible d'amélioration notable.

En dehors de ces trois lois, toute une série de mesures spéciales se proposaient des fins particulières d'amélioration foncière-agraire. Notamment les lois du 20 mai et du 13 août 1926 pourvoyaient aux irrigations, la loi du 16 juin 1927, votée sous l'influence de l'esprit de la « Bataille du Blé », s'occupait de favoriser le développement de l'utilisation rationnelle du territoire, la création de voies de communication, la construction et la réparation des fabriques rurales, etc... Enfin, toute l'organisation du crédit foncier agraire à partir de la loi du 30 décembre 1923 n° 3139, jusqu'aux plus récentes mesures de constitution d'un consortium d'Instituts pour le crédit aux travaux d'amélioration, tendait à étendre, avec le crédit de faveur, le développement de l'agriculture.

Cette loi du 30 décembre 1923 n° 3256 réunit les dispositions élaborées depuis un demi-siècle. Elle élargit

la conception de bonification en reconnaissant la nécessité de ne pas limiter l'activité bonificatrice des marais à leur seul assèchement, mais d'utiliser au contraire d'une façon plus intensive les terrains assainis.

Elle généralise le régime de la concession aux consortiums et aux sociétés privées, elle élève le taux des subventions dans le cas de travaux concédés.

Le but essentiel du consortium n'est plus seulement l'assainissement des terrains marécageux, mais la mise en valeur d'un bassin compromis par le désordre hydraulique.

Aux travaux hydrauliques de la plaine peuvent être ajoutés les suivants :

1° L'assainissement du bassin montagneux supérieur, quand il est établi qu'il détermine le régime des eaux dans la plaine.

2° La création des routes sur le territoire à mettre en valeur (les lois antérieures exigeaient une nécessité impérieuse pour comprendre les routes dans les projets de bonification).

3° Les ouvrages nécessaires pour assurer aux cultures le degré d'humidité convenable, ce qui signifie l'obligation de lier les irrigations aux projets de bonification. Cette innovation a eu des conséquences très grandes.

4° Les travaux d'adduction d'eau potable. Les travaux afférents aux travaux d'adduction d'eau ne sont pas à la charge de l'Etat, mais l'argent nécessaire peut être emprunté à la Caisse des Dépôts et Prêts, à l'intérêt de faveur 2 %, l'Etat prenant à sa charge la différence entre l'intérêt normal et l'intérêt de faveur.

5° Les travaux de « petite bonification » ayant surtout un but d'entretien et d'utilité hygiénique. Ce sont des travaux d'aménagement, la suppression de l'eau stagnante, les opérations de faucardement, la lutte contre l'anophèle. Cette dernière est particulièrement active et

les procédés sont variés et intéressants. On utilise soit des moyens chimiques tels que l'épandage de vert de Paris ou d'huiles de naphthe sur les eaux favorables à la production d'anophèles afin d'en détruire les larves, soit le procédé nouveau et extrêmement efficace des « Gambusias », petits poissons vivipares d'origine américaine, se nourrissant de larves de moustiques et excessivement prolifiques. On les a employé avec succès dans les étangs de Corse et de Camargue.

La science médicale ayant démontré que la seule suppression des grandes étendues marécageuses ou d'eaux stagnantes ne suffit pas pour détruire les agents propagateurs de la malaria, le texte unique a prévu cette nouvelle institution de la petite bonification. Son but est d'assainir les foyers malariques dans les localités proches des centres habités, soit durant l'accomplissement des grands travaux de bonification, soit après la fin de ces travaux. Il s'agit de rendre la vie possible, d'une part, aux ouvriers occupés aux grands travaux hydrauliques et, d'autre part, aux premiers cultivateurs et colons, sans attendre le plus complet, mais aussi plus lent, assainissement résultant de la seule activité de la colonisation.

Le texte unique comprend des indications du plus haut intérêt sur le rôle, la gestion des consortiums, la tutelle administrative, l'achèvement des travaux, les moyens financiers, les conditions spéciales réservées aux travaux de bonification dans le Midi et dans les Iles.

La loi a ouvert la voie à la valorisation agraire des terrains bonifiés. Pour les travaux de bonification de première catégorie, concédés soit à des sociétés, soit à des particuliers, le concessionnaire doit, dans les trois mois qui suivent la notification des dispositions de la concession, présenter le plan de la transformation foncière qu'il entend accomplir dans tout le territoire sou-

mis à la bonification ou dans une partie limitée de ce territoire.

Dans le texte unique de 1923, les principales contraintes sont :

1° La possibilité pour l'Etat de nommer, au cours des travaux, un commissaire pour coordonner la bonification agricole et les travaux hydrauliques (article 21).

2° Dans l'acte de concession, il peut être établi que, dans les trois mois qui suivent la date de concession, le concessionnaire doit présenter les plans des transformations agricoles. Il aura toute facilité pour obtenir les expropriations nécessaires (article 38).

3° L'Administration à tout pouvoir pour créer entre les propriétaires un consortium pour l'entretien des travaux dès qu'ils sont achevés (article 79).

4° La bonification agricole doit compléter la bonification hydraulique. Elle est à la charge des propriétaires. En temps opportun, un décret du Ministre de l'Agriculture prescrit aux propriétaires les délais pour son accomplissement (article 110).

5° Dans l'Italie centrale, méridionale et insulaire, des consortiums forcés peuvent être constitués. L'administration en est confiée à un commissaire du gouvernement qui exerce tous les pouvoirs détenus par les organes normaux du consortium.

Néanmoins ces dispositions s'avérèrent insuffisantes car l'évolution de la législation sur les bonifications s'était décidément orientée vers la valorisation de toute parcelle du territoire susceptible d'amélioration.

La loi de 1923 suppose, pour les bonifications de première catégorie, des avantages hygiéniques ou économiques d'un intérêt social supérieur. Elle arrête a priori les territoires qui doivent être bonifiés. Elle statue que nul autre travail de bonification ne pourra être déclaré de première catégorie sinon par une loi, excepté

ceux nécessaires à l'assainissement des zones limitrophes aux centres habités qui peuvent être classés par décret royal.

Il n'y avait donc pas de possibilité d'intervention de l'Etat pour de nombreux territoires et bassins hydrographiques dans lesquels on ne pouvait introduire des systèmes de culture intensive, sans l'aménagement « hydro-géologique » du sol et l'introduction de certaines conditions d'ambiance physique et sociale qui seuls permettent la continuité du travail à une population plus dense.

Le texte unique ne suffisait pas pour faire de la bonification le moyen de réaliser la doctrine nationale de ruralisation et d'augmentation du potentiel agricole.

Puisque la préoccupation hygiénique était largement dépassée, il ne fallait plus envisager seulement « la disparition d'une situation mauvaise provoquée par le désordre hydraulique ».

Au but initial qui résidait dans la lutte contre le paludisme par l'assèchement des marais, Arrigo Serpieri demandait d'ajouter celui de satisfaire les besoins alimentaires d'une population croissante, de remédier aux déséquilibres de la densité démographique, d'empêcher ou de restreindre la désertion des campagnes et d'assurer, au surcroît de la population, sa place dans l'Italie bonifiée, tout en conservant les vertus essentiellement rurales qui sont la précieuse tradition de la race ». (1)

La question méridionale était toujours angoissante. Le Midi ne bougeait plus, mais était mécontent. L'idéal, « la terra ai contadini », y restait vivace. Enfin, la bonification du Midi n'était pas moins nécessaire pour désencombrer certaines régions surpeuplées de l'Italie du Nord. La loi de 1923 n'était que de peu d'utilité pour la transformation de nombreuses zones de l'Italie méridi-

(1) A. SERPIERI : *La Bonifica Integrale* ; 5.

dionale, dont l'économie déplorable n'est pas due au désordre hydraulique.

La base de leur transformation doit être recherchée parfois dans l'organisation du peuplement et des moyens de communication, enfin et surtout, dans une modification du régime de la propriété.

L'économie rurale des régions méridionales et des îles est caractérisée par le « latifondo », immense domaine aux mains d'un seul propriétaire. Cette économie ne peut être améliorée qu'après la transformation du latifondo.

D'autre part, dans ces régions soumises à des conditions naturelles défavorables, le rendement du sol est subordonné à l'irrigation. Celle-ci exige, selon Serpieri, la petite exploitation et la culture intensive. Avec ce même auteur, d'autres spécialistes estiment que le latifondo rend ce régime impossible.

Les propriétaires se rendaient compte qu'une loi décrétant des transformations foncières pouvait acquérir une force coercitive lésant leurs intérêts. Malgré de nombreuses résistances, *la loi Serpieri* sur les transformations foncières fut promulguée le 18 Mai 1924.

Elle vise à réaliser aussi complètement que possible la transformation foncière.

Quelles sont les principales innovations de cette loi ?

Elle considère comme travaux publics, ceux qui intéressent plusieurs propriétés, quelle que soit la nature de ces travaux. Les améliorations foncières intéressant plusieurs fonds sont des travaux publics et jouissent de tous les privilèges que les lois antérieures prévoient pour leur exécution. L'Etat peut accomplir tous les travaux publics dont le concours est indispensable à la transformation foncière et, par conséquent, en vertu de ce qui précède, tous les travaux d'amélioration des cultures intéressant plusieurs propriétés. Quand sont fixés les principaux travaux de transformation foncière,

c'est-à-dire les travaux hydrauliques et ceux de grande irrigation, les voies, les bourgs ruraux, les puits, les aqueducs; il faut coordonner avec eux les améliorations relatives aux fonds individuels. Ces améliorations sont à la charge des particuliers, mais déclarées obligatoires par le décret.

Le législateur a prévu le cas où le propriétaire chercherait à se soustraire à cette obligation, soit par défaut de capitaux, soit par inertie. Pour écarter la première cause, il est établi que le propriétaire peut avoir recours au décret-loi du 30 Décembre 1923 concernant le crédit agricole, prévoyant une contribution de l'Etat pour le paiement des intérêts. Afin de vaincre l'inertie du propriétaire, la loi autorise le Ministre qui veille à la bonification, à consentir l'expropriation des terrains en faveur de qui se propose d'exécuter les améliorations selon un plan général de transformation et démontre avoir les moyens nécessaires pour les exécuter.

Les travaux peuvent être concédés par l'Etat au consortium des propriétaires ou à un particulier qui aura acquis ou s'engagera à acquérir la propriété d'une partie notable du territoire à transformer. La concession pourra également être donnée à un régisseur exploitant une partie importante de territoire. Le concessionnaire pourra demander l'expropriation des immeubles susceptibles d'importantes transformations agraires.

Le montant des participations de l'Etat, des provinces et des intéressés est fixé dans l'acte de concession d'une manière invariable, sauf si la concession a été donnée sur un projet sommaire.

Enfin, la subvention de l'Etat peut être augmentée dans les cas où des travaux imprévus ont accru le montant de la dépense. Le décret prévoit la classification des territoires à transformer, selon leur ordre d'urgence, c'est-à-dire en tenant compte de l'importance des bénéfices économiques, sociaux et hygiéniques réalisables.

La loi souleva des protestations de la part des propriétaires fonciers dont beaucoup occupaient des sièges au Sénat. Le 29 Novembre 1925, un décret vint atténuer la menace d'expropriation pour les propriétaires « inertes ». Il accordait aux propriétaires des biens compris dans le périmètre du territoire classé, un terme de six mois, à partir de la publication du décret royal de classification, pour constituer un ou plusieurs consortiums.

Les résistances continuèrent et beaucoup de propriétaires parvinrent à se soustraire aux obligations de la loi. Les formalités administratives, les lenteurs d'une bureaucratie encombrée et submergée, paralysèrent dans beaucoup de cas l'action législative.

Un circulaire du 1^{er} Octobre 1928, émanant du Chef du Gouvernement donna ordre aux préfets de se substituer aux propriétaires, quand ceux-ci ne s'acquitteraient pas de leurs obligations de poursuivre la bonification agricole de leurs fonds. Cet ordre ne fut pas appliqué.

Le décret royal du 26 Juillet 1929, N° 1530, pris en application de la loi Mussolini, a renforcé toutes les contraintes antérieures.

L'article 2 prévoit que les consortiums de bonification hydraulique ont l'obligation de réaliser la bonification agricole qui intéresse plusieurs fonds lorsque les propriétaires ne sont pas d'accord sur l'utilité des travaux et sur les moyens de réalisation. Les lois antérieures ne considéraient cette exécution par le consortium des travaux ruraux que comme une possibilité.

Suivant l'article 4, le Commissaire du Gouvernement, désigné pour gérer les consortiums de bonification, aura une complète liberté d'action. Les dirigeants des consortiums sont ainsi choisis par le Gouvernement (article 5). Le Gouvernement peut fusionner les consortiums, modifier leur étendue (article 6).

L'article 16 est particulièrement important ; il constitue un perfectionnement de la loi Serpieri sur les transformations foncières. Suivant cette loi, après l'exécution par l'Etat ou par concession des ouvrages d'intérêt général, les propriétaires devaient apporter sur leurs fonds, les améliorations nécessaires : locaux d'exploitation, puits, aménagement du sol, plantations, cultures. La sanction, en cas d'inobservation de ces règles, était l'expropriation. Or, la mise en vigueur se heurta à de grosses difficultés, car l'état initial du sol était souvent déplorable, la perspective d'une récolte si incertaine que le refus d'exécution risquait d'être la règle. La loi pouvait être mise en échec pour avoir outrepassé les limites de l'autorité permises en cette matière. C'est pourquoi l'article 16 vint prévoir pour le Gouvernement la possibilité d'imposer au concessionnaire des travaux publics préliminaires, l'obligation d'étudier, de grouper et d'exécuter les travaux particuliers pour le compte des propriétaires et sur leur demande. Toutes les facilités d'une exécution collective sont donc mises à la disposition des particuliers, s'ils le demandent.

De 1924 à 1928, on décréta encore plusieurs mesures destinées à favoriser la ruralisation du pays.

Les étapes de cet élargissement de la législation sont : La loi du 18 Juillet 1925, tendant à encourager les défrichements, le labourage mécanique et la culture électrique ; celle du 7 Février 1926, destinée à promouvoir la construction de centres ruraux et qui concourt efficacement à renforcer le cadre des dispositions législatives précédentes, élimine la principale cause d'infériorité du Midi et des îles, vu l'état de désordre hydraulique des fleuves et cours d'eau. Les lois des 20 Mai et 15 Août 1926, qui ont réformé la législation sur les travaux d'irrigation, accroissant les contributions gouvernementales pour ces ouvrages d'un intérêt public élevé ;

la loi du 16 Juin 1927 tendant à développer la culture des céréales ; celle du 29 Juillet 1927, N° 1509, qui a réorganisé le crédit en faveur des améliorations agraires.

Enfin *la loi Mussolini du 24 Décembre 1928, N° 3134*, vint marquer l'effort le plus grand, accompli par l'Etat, pour donner à la vie rurale son maximum de productivité. Elle fait converger toute l'activité bonificatrice vers les objectifs « intégraux » de la mise en valeur rurale du pays. Elle comble les lacunes de la législation antérieure pour résoudre complètement les problèmes de l'approvisionnement en eau potable, des voies de communication nécessaires à l'intensification de la culture, des bâtiments et des bourgs ruraux. Point essentiel, elle assure les moyens financiers nécessaires à la mise en application des nombreuses lois de bonification. Elle concrétise, en effet, la grande initiative en un plan de travaux comportant une dépense de 7 milliards de Lires, dont 4/5^e pour la bonification hydraulique et les travaux complémentaires.

La loi Mussolini résume tous les caractères de la tendance nouvelle et marque une date décisive dans l'histoire de l'activité nationale en matière de bonification.

Quelles sont les caractéristiques de cette loi ?

Les territoires, autres que ceux classés par le Texte Unique de 1923 et la loi sur les transformations foncières d'intérêt public, ne pouvaient profiter des facilités accordées pour les bonifications. Or, pour exécuter tout le programme rural, lié à la fameuse « Bataille du blé », il fallait préparer les moyens financiers propres à mieux appliquer les lois existantes et à faire bénéficier de nouveaux moyens, grâce à des prévisions spéciales, les territoires « non classifiables » sur la base des lois de 1923 et de 1924. Telle est l'origine de la loi du 24 Décem-

bre 1928 qui prend des dispositions pour assurer la bonification, appelée pour la première fois dans une loi « *Bonification Intégrale* ». C'est surtout une loi de grands financements, mais elle corrige aussi certaines dispositions des deux lois précédentes qui confiaient, en effet, à l'initiative privée quelques-unes des tâches fondamentales de la bonification et, sous le régime desquelles, malgré le concours de l'Etat, beaucoup de ces travaux ne pouvaient être exécutés, faute de moyens financiers.

Du point de vue systématique, elle marque une innovation généralement peu relevée, mais qui n'en est pas moins importante pour cela. Elle réunit, en effet, sous une même discipline les dispositions relatives aux bonifications hydrauliques, aux systématisations des montagnes, aux transformations foncières, aux irrigations, aux routes, aux aqueducs ruraux, et en général toutes celles relatives aux améliorations foncières susceptibles de subventions aux termes de la précédente législation.

La loi Mussolini a eu le grand mérite de mieux préciser le mode de collaboration entre l'Etat et les propriétaires.

La participation de l'Etat est de 75 % pour la construction des villages ruraux, inférieure ou égale à 40 % pour la construction des routes.

Elle précise encore la participation moyenne de l'Etat pour les grands travaux : 68 % pour les travaux de bonification hydraulique ; 42 % pour les travaux d'irrigation du Sud et du Centre ; 40 % pour les travaux d'irrigation du Nord et du Centre.

Le montant de ces travaux qu'elle prévoit atteint 7 milliards de liras, dont un peu plus de quatre sont assumés par l'Etat :

TRAVAUX	MONTANT TOTAL EN MILLIONS DE LIRES	DURÉE D'EXÉCUTION ANNÉES	PARTICIPATION DE L'ÉTAT EN MILLIONS DE LIRES
Bonification hydraulique	4.500	14	3.060
Irrigation du Midi et des Iles	300	14	204
Irrigation du Nord et du Centre	500	8	200
Villages ruraux	500	8	340
Routes	200	7	150
Aqueducs	1.000	14	400

La part incombant à l'Etat est payée en 30 annuités. Elle donnera lieu à des inscriptions budgétaires qui croîtront pour atteindre environ 320 millions en 1950 et 1960 et diminuer ensuite. La loi fixe pour quatorze années le programme des travaux.

Si on totalise les annuités de l'Etat, on arrive au total de 9 milliards 705 millions, dont plus de 7 milliards pour la bonification hydraulique.

Au point de vue territorial, l'activité bonificatrice prévue s'étend à 2.358.000 hectares marécageux, sujets à bonification hydraulique ; 5.585.000 hectares soumis à culture extensive et à transformer du point de vue foncier ; peut être autant d'hectares de montagnes à aménager ; environ un tiers de la superficie totale du Royaume doit être atteint par l'œuvre rénovatrice de la bonification.

Il est évident que la prévision de 7 milliards pour les travaux à exécuter en quatorze années ne représente pas l'ensemble des capitaux à mobiliser en vue de la bonification complète de l'Italie.

Dans les prévisions ne sont pas compris les travaux que l'Etat doit exécuter directement, même par concession, ni les aménagements de montagnes, ni de très nombreux travaux d'intérêt particulier à charge des

propriétaires. Le Ministre Acerbo estimait qu'il fallait au moins tripler la dépense prévue par la loi Mussolini.

La réalisation d'un tel programme de travaux nécessitait la coordination des efforts et la création d'organes administratifs spéciaux.

La loi Mussolini, promulguée le 24 Décembre 1928, était applicable à partir du 1^{er} Juillet 1929. Entre temps, dans chaque province, on préparait des plans et des programmes. Les organes de l'Etat appelés à présider à la grande entreprise étaient divisés entre deux Ministères : celui des Travaux publics et celui de l'Economie Nationale.

Le décret du 26 Juillet 1929, complète la loi Mussolini, en instituant un Ministère de l'Agriculture et des Forêts, confié à l'ancien Ministre de l'Economie Nationale, G. Acerbo.

Auprès de ce Ministère, était créé un *Sous-Secrétariat pour la bonification Intégrale*, dirigé par Arrigo Serpieri, particulièrement bien préparé pour assumer cette lourde tâche. Dans ce sous-secrétariat sont réunis tous les services de l'Etat qui se rattachent à la bonification. De lui dépend l'*Association des Consortiums de bonification et d'irrigation*.

Après quelques années de fonctionnement, on se rendit compte de la complexité des questions soulevées à cause du manque de précision de la législation. Les textes manquaient de coordination et de nombreux articles faisaient double emploi et étaient susceptibles d'interprétations diverses. La loi sur les transformations foncières était d'une portée si générale qu'elle pouvait y comprendre la bonification hydraulique, l'irrigation et tous les travaux visés dans les lois antérieures. Les moyens d'action dérivant de la loi Serpieri étaient pourtant notablement différents de ceux prévus dans les autres lois. Deux systèmes de lois se présentaient pour la solution de problèmes identiques. Les exigences

d'une exécution toujours plus active des travaux rendaient plus complexe la réglementation de cette activité fondamentale du fascisme.

Sous l'impulsion d'Arrigo Serpieri, une Commission fut instituée « pour régler d'une manière uniforme la fonction que l'Etat fasciste avait assumée d'exécuter, partout où s'imposaient, dans des buts sanitaires et démographiques, économiques et sociaux, le relèvement et l'amélioration du patrimoine fondamental de la Nation ».

Cette commission reçut pour mission de rédiger une loi unique, concise, simple, qui remplacerait toutes les lois antérieures ou qui, au moins, permettrait au Gouvernement, dans des cas spéciaux, de traiter la transformation d'une région comme une œuvre intégrale soumise à une seule loi.

Les travaux aboutirent à la promulgation du *Décret Royal du 13 Février 1933, N° 215*, émané du Gouvernement en vertu de la délégation que lui avait conféré la loi Mussolini, et qui constitue actuellement le code des bonifications si l'on peut dire. Nous l'étudierons en détail dans notre deuxième partie, car sur lui repose toute la technique juridique des travaux de Bonification qui vont maintenant faire l'objet de nos explications.

DEUXIÈME PARTIE

Les Travaux de Bonification

Chapitre Premier : **Notions Préliminaires**

Chapitre Deuxième : **Les Organes d'Exécution**

Chapitre Troisième : **Les Travaux et la Compétence
de l'Etat**

Chapitre Quatrième : **Les Travaux de la Compétence
des Propriétaires**

Chapitre Cinquième : **Le Plan Général de Bonification**

Chapitre Sixième : **Le Financement des Travaux**

Appendice : **Les Améliorations Foncières**

CHAPITRE PREMIER

Notions Préliminaires

Le décret du 13 Février 1933 qui constitue, comme nous l'avons vu, le Code des Bonifications, déclare à l'article premier :

« On réalise la Bonification Intégrale au moyen de *travaux de bonification et d'amélioration foncière* dans un but d'intérêt public.

« Les travaux de bonification sont ceux qui s'accomplissent suivant un *Plan Général* de travaux et d'activités coordonnées, avec d'importants avantages hygiéniques, démographiques, économiques ou sociaux, en des zones de bonification (comprendori), dans lesquelles sont situés des étangs, des marais et des terres marécageuses ou constituées par des terrains montagneux, dégradés au point de vue hydro-géologique et forestier, ou bien de terrains extensivement cultivés pour des causes graves d'ordre physique ou social et susceptibles d'une radicale transformation de l'ordre productif.

« Les travaux d'amélioration foncière sont ceux qui s'accomplissent à l'avantage d'un ou de plusieurs fonds, indépendamment d'un plan général de bonification ».

Tel sont les termes mêmes de la loi qui procède immédiatement à une *summa divisio* en distinguant les *Bonifications proprement dites* et les *Améliorations foncières*.

Mais ces deux branches de l'activité bonificatrice n'en ont pas moins une caractéristique commune, c'est-à-dire d'être orientées en vue de l'intérêt Public. C'est

d'ailleurs ce qui distingue les travaux et les activités envisagés par la loi sur la Bonification Intégrale de ceux qui, tout en ayant les mêmes caractéristiques techniques, satisfont des intérêts privés et sont régis par conséquent par le droit civil.

Passant ensuite à la distinction entre les bonifications proprement dites et les améliorations foncières, la loi déclare que les premières consistent nécessairement en travaux et en activités d'ordre varié dont l'exécution pour être efficace doit être coordonnée dans la prévision, le développement et le temps. Ce résultat sera obtenu grâce au Plan Général que l'on ne rencontre pas dans les améliorations foncières, constituées par des travaux d'une même nature technique, mais exécutés isolément. Cette nécessité d'un Plan constitue la plus substantielle différence entre les bonifications et les améliorations foncières qui, répondant à une exigence simple, n'exigent pas le concours d'autres activités complémentaires.

Les bonifications au contraire, comportant un ensemble de travaux et d'activités coordonnés selon un plan commun, sont nécessairement destinées à satisfaire des exigences plus complexes et trouvent place là où il ne s'agit pas de perfectionner l'ordre productif existant, mais de procéder à une radicale transformation. Il faudra alors agir sur toutes les conditions d'ambiance physique et économique dont dépend l'ordre productif que l'on veut substituer. S'il en était autrement l'action bonificatrice n'aurait aucun sens. A quoi bon, en effet, assécher un marécage si, par la suite, la sécheresse devait le convertir en désert, ou bien si l'absence de voies de communication ou l'éloignement de la main d'œuvre en rendait l'exploitation impossible.

Mais cette distinction, selon laquelle les bonifications tendent à la transformation radicale de l'ordre existant et les améliorations foncières à le perfectionner, n'est pas complète. Il faut encore que les bonifications aient

pour buts d'importants avantages hygiéniques, démographiques ou sociaux. Les améliorations foncières, elles aussi, sont effectuées en vue d'avantages sociaux, hygiéniques et démographiques ; mais l'importance de ces avantages est bien supérieure dans les bonifications.

Un autre élément de distinction réside dans la différence des intérêts qu'elles satisfont. Les bonifications sont, avant tout, au service de l'intérêt public, alors que les améliorations poursuivent surtout des avantages privés, bien qu'ayant une répercussion sur l'intérêt général. C'est pourquoi la loi a considéré l'exécution des travaux de bonification comme un devoir de l'Etat en les élevant au rang de ses propres fins.

La loi a ensuite opéré une discrimination nouvelle, basée sur l'importance publique des bonifications, en distinguant *deux catégories* parmi les zones de bonification.

Appartiennent à la première catégorie celles qui ont une importance exceptionnelle pour la Colonisation ; pour celles-ci la participation de l'Etat aux dépenses sera plus large et des obligations particulières seront imposées pour l'emploi de la main d'œuvre immigrée.

Toutes les autres zones appartiennent à la seconde catégorie.

Cette distinction est évidemment fonction du territoire soumis à la bonification et non des travaux concourant le bonifier, car ceux-ci ne sont que l'instrument. Sur ces données, la loi a précisé les conditions nécessaires pour le classement dans la première catégorie.

La première condition réside dans « l'exceptionnelle importance du territoire même pour la Colonisation ».

Cette condition n'est pas la seule, elle peut être remplacée par des avantages hygiéniques à réaliser ; mais la plupart du temps ce sont les fins colonisatrices qui sont prises en considération pour le classement dans la première catégorie. Cela explique d'ailleurs l'inter-

vention du Commissariat pour les migrations internes et pour la colonisation dans cette opération de classement.

En conséquence, le Plan Général des travaux sera adapté à ce but de colonisation et des facultés spéciales seront reconnues à l'administration publique pour imposer dans ces comprensori des obligations particulières d'emploi de main d'œuvre immigrée soit dans l'exécution des travaux publics, soit dans le choix des colons à installer sur les terrains bonifiés.

Une autre cause est prise en considération pour ce classement des comprensori de première catégorie, c'est l'exigence de travaux trop au-dessus du pouvoir financier des propriétaires intéressés. Nous verrons par la suite, à ce sujet, que la contribution de l'Etat est plus élevée dans ces comprensori.

Cette classification dans une catégorie ou dans l'autre n'est pas facile, car on manque d'éléments concrets pour l'établir, aussi faudra-t-il recourir à l'appréciation technique de l'administration sous la forme d'un « acte administratif » appelé « *acte de classification* ». Cet acte interviendra soit pour la discrimination entre les bonifications proprement dites et les améliorations foncières, soit pour répartir les terres à bonifier dans l'une des deux catégories indiquées.

Les zones de bonification de première catégorie sont classées par une *loi*, pour les secondes un *décret-royal* suffit. Dans les deux cas nous nous trouvons en face d'un acte administratif affectant soit la forme législative, soit la forme réglementaire. Pourquoi cette différence de compétence ? Elle s'explique par le désir du législateur d'imposer de plus grandes garanties à la classification dans la première catégorie, au moyen du contrôle parlementaire.

En tout cas, quel que soit le pouvoir compétent, la proposition émane toujours du Ministère de l'Agriculture

et des Forêts de concert avec les Ministères des Finances et des Travaux Publics, après audition d'un Comité spécial, constitué par décret-royal sur proposition du Ministère de l'Agriculture, et sur avis du Commissaire pour les migrations internes et la colonisation.

L'acte de classification désigne sommairement le territoire soumis à la bonification, soit en indiquant d'une manière générale les terrains marécageux d'une zone déterminée, soit en se basant sur des dénominations géographiques de ce genre : étangs de Tortoli, Sanluri, Simbarizi ed altri....., soit en laissant à l'administration le soin de déterminer les zones à bonifier dans un territoire donné.

Dans ces hypothèses, c'est l'Administration publique qui, tout en affirmant les qualités du territoire, en détermine la partie soumise à bonification et en précise les limites, fixant ainsi la portée réelle de l'acte de classification.

On a retenu à cet égard que les indications de cette classification ont un caractère démonstratif et peuvent, pour celà, être éclairées et intégrées de façon à comprendre dans le territoire sujet à bonification, tous les terrains dont il importe de transformer l'ordre productif en vue de la réalisation des fins hygiéniques, démographiques, économiques et sociales que l'acte de classification se propose.

Avant de nous livrer à une étude plus approfondie des travaux de bonification, il nous paraît utile de reprendre rapidement les éléments de la notion de bonification aux termes de la législation nouvelle.

La loi part du critérium suivant lequel tout ordre technique de cultures répond à des conditions déterminées de l'ambiance physique et sociale, et se trouve fonction des avantages économiques les plus favorables aux propriétaires. Donc pour substituer un ordre différent, répondant davantage aux fins de l'Etat, il faudra

agir sur toutes les conditions dont dépend la substitution désirée.

La Bonification comporte, en effet, une série de travaux et d'activités tous complémentaires les uns des autres.

Certains ont un caractère préliminaire et tendent à modifier l'ambiance physique, les autres ont un caractère complémentaire et intégratif des premiers, ce sont ceux qui incombent aux propriétaires.

Les fins de la bonification faisant partie de celles de l'Etat, celui-ci aura les moyens de faire exécuter les travaux préliminaires ainsi que ceux à la charge des particuliers.

Cette répartition de la tâche entre l'Etat et les individus s'explique par le désir du législateur Italien d'éviter l'instauration d'une agriculture d'Etat avec des méthodes nettement socialistes. La loi a voulu encore éviter la superposition de l'Etat aux propriétaires dans l'organisation et l'exercice de leurs industries agricoles sans, toutefois, que ces derniers puissent par leur carence rendre inutiles les travaux exécutés par l'Etat et, dans ce but, elle rendit obligatoires ces travaux complémentaires.

CHAPITRE II

Les Organes d'Exécution de la Bonification Intégrale

Nous avons déjà mentionné l'œuvre des décrets royaux des 12 et 17 Décembre 1929 qui ont réorganisé le Ministère de l'Agriculture et des Forêts et y ont attaché un Sous-Secrétaire d'Etat pour la Bonification Intégrale, dans lequel sont réunis tous les services afférents à la bonification.

Pour l'exécution de ses attributions, le Sous-Secrétariat recourt à des organes consultatifs actifs.

La fonction administrative et juridique est assurée par les organes ordinaires : *Conseil d'Etat* et *Comité du Trésor*.

La fonction technique est confiée à des organismes spéciaux adaptés à la nature particulière des travaux de bonification qui exigent la coopération coordonnée de l'hydraulicien, de l'agronome et du technicien des questions forestières.

Ces organismes techniques sont constitués au Centre, par le *Conseil supérieur des Travaux Publics*, par les Comités des Instituts pour *Travaux publics*, dans les régions où ils existent, et par des *Comités techniques provinciaux*.

Les organes actifs du Sous-Secrétariat sont : au centre la *Direction générale de la Bonification* et, en province, trois corps techniques régionaux, assurant chacun les travaux de sa compétence particulière : *Le génie*

civil, la Milice Nationale forestière, et les Inspecteurs Agricoles.

D'autres administrations d'Etat interviennent : la *Direction Générale de la Santé Publique* qui dépend du Ministère de l'Intérieur et assume la lutte contre le paludisme sous forme de prophylaxie hygiénique et d'assistance sanitaire ; le *Commissariat des Migrations et de la Colonisation intérieure*, lequel dépend de la Présidence du Conseil et dirige les colons sur les zones de bonification et cherche à les y fixer.

Afin de renforcer encore l'unité de direction, la loi fait dépendre du Sous-Secrétariat deux institutions paraétatiques qui concourent aux entreprises de bonification : le *Sous-Secrétariat National pour la Montagne* et l'*Association des Consortiums*.

Il est intéressant de noter qu'en Italie des organismes peuvent avoir le caractère d'institution paraétatique bien qu'à leur tête se trouvent des fonctionnaires.

Le Sous-Secrétariat pour la Montagne a une fonction d'assistance particulièrement en ce qui concerne les communes et les propriétaires privés des zones montagneuses. Il met à leur disposition son outillage technique pour l'exécution des travaux de caractère privé.

Parmi les organismes paraétatiques figure notamment l'Œuvre Nationale des Combattants qui, sous la surveillance de la Présidence du Conseil, pourvoit à l'achat, même coopératif, des terres susceptibles de bonification, les transforme en vue de leur culture intensive et les distribue à des familles d'agriculteurs anciens combattants. C'est ce que nous verrons plus tard en étudiant la Bonification des Marais Pontins.

Dès que l'on a décidé de procéder à la bonification d'une zone de terrains, les premières opérations consistent dans l'acquisition ou l'expropriation des terrains à

bonifier et dans l'exécution des grands travaux publics ou privés.

Ce sont généralement les *Consortiums de bonification* qui se chargent de ces opérations.

Malgré certaines différences, ces organismes présentent de nombreux points communs avec nos associations syndicales de propriétaires, aussi établirons-nous un certain parallélisme entre ces deux institutions, ce qui facilitera grandement la compréhension de l'organisation et du rôle des consortiums italiens.

Le Consortium est l'association des propriétaires des terrains à bonifier. C'est en même temps un organe de droit public qui a la faculté d'imposer des contributions sur les terrains mis en consortium. Il est soumis à la surveillance étroite du Gouvernement qui peut même remplacer l'administration ordinaire, élue par les propriétaires, par son propre commissaire.

Cette première définition du consortium rappelle beaucoup celle de nos associations syndicales. Même attribution de travaux d'intérêt collectif à l'association des propriétaires intéressés et sous leurs propres directives, même faculté d'imposer des contributions, et même intervention de l'Administration. Mais, chez nous, les pouvoirs de l'Etat sont moins étendus et ne vont pas jusqu'à la substitution d'un commissaire du gouvernement à l'administration ordinaire.

On veut donc que le Consortium soit un organe de synthèse d'activité publique et privée et, sans être détaché des intérêts des propriétaires, il tend cependant à les élever au plan des intérêts publics.

Dans beaucoup de cas, les premières opérations de la bonification sont exécutées par l'Œuvre Nationale des Combattants. C'est un organe public techniquement et financièrement outillé à cet effet et qui pourvoit intégralement à l'exécution de tous les travaux publics ou

privés et à la réalisation de la nouvelle organisation agricole.

Grâce au capital élevé qui lui a été assigné et aussi grâce à la possibilité de recourir à l'épargne par l'émission d'obligations, l'Œuvre Nationale des Combattants ajoute au but général de la bonification, le but spécifique de créer des petites propriétés en faveur des paysans anciens combattants.

Après l'achèvement des grands travaux, s'ouvre le cycle de la bonification selon les directives générales de la transformation agricole. Ces opérations sont assez simples pour l'Œuvre Nationale des Combattants qui agit sur des terrains attribués à son patrimoine et sur lesquels elle effectue tous les autres travaux nécessaires pour réaliser la Nouvelle agriculture, jusqu'à ce qu'il soit possible de revendre les terres intégralement bonifiées en vue de la formation de petits propriétaires anciens combattants.

Mais, lorsque la bonification est faite par un Consortium, les transformations agricoles se heurtent parfois à de grandes difficultés. En effet, la propriété de la terre reste aux mains des différents propriétaires réunis en consortium et ce sont eux qui ont l'obligation de réaliser la transformation agricole dans les délais prescrits par le Gouvernement et selon les directives générales qu'il a approuvées.

Etudions donc de plus près le rôle et le fonctionnement de ces consortiums.

Malgré la campagne de l'ancien Ministre des Finances de Stefani en faveur de l'exécution intégrale par l'Etat de l'ensemble des travaux de bonification et d'irrigation, le législateur ne le suivit pas et confia ces travaux aux consortiums, aux sociétés anonymes et à l'Œuvre Nationale des Combattants.

Monsieur de Stefani, qui était alors président de l'Association nationale des Consortiums de bonification

et d'irrigation, critiquait violemment le régime de la concession qu'il jugeait insuffisamment autoritaire. Il aurait voulu l'exécution totale par l'Etat, parce que « l'institution de la concession qui suppose l'initiative des propriétaires subordonne l'exécution ou la non-exécution à la volonté privée et consacre, en contradiction avec les intérêts de la Nation, le principe de la liberté ». Selon lui, le Ministre des Travaux Publics aurait dû être seul concessionnaire et l'intendant général de la bonification. Il aurait escompté lui-même près des instituts financiers les annuités que le Ministre des Finances lui aurait consenties et celles à la charge des propriétaires pour l'amortissement de leur participation à la dépense. De même, il aurait pu établir des projets d'ensemble et les confier à des hommes ou à des organismes d'une compétence éprouvée et mettre les travaux en adjudication suivant les modalités habituelles, et payer comptant avec les sommes empruntées.

Mais le législateur Fasciste ne voulut point le suivre et l'on trouve, en effet, constamment dans son œuvre ce souci de ne pas trop entraver les initiatives privées.

Aussi la fonction publique d'exécuter les travaux préliminaires est-elle confiée, en règle générale, à ceux qui, étant propriétaires des terrains ou se proposant de le devenir, ont un intérêt propre à compléter ces travaux par les transformations foncières et agricoles nécessaires. Les propriétaires sont donc réunis en consortiums, organismes de droit public, fonctionnant sous le contrôle constant de l'Etat. C'est à ce sujet que le Ministre G. Acerbo écrivait : « *La loi se préoccupe de réunir dans les mains d'un même organisme la charge d'exécuter les travaux publics préliminaires et complémentaires ; elle y pourvoit par l'institution de la concession.* » (1)

(1) G. ACERBO : Capisaldi della Legge Mussolini ; 12.

Ce procédé se retrouve chez nous où les travaux d'intérêt collectif, prenant le caractère de travaux publics, sont concédés par l'Etat aux associations syndicales. Mais il ne s'agit pas cependant, comme l'explique le doyen Hauriou, d'une véritable concession de travaux publics ; l'association syndicale n'est pas le concessionnaire d'une entreprise de l'Etat, et, par conséquent il n'y a pas contrat de concession, ni de cahier des charges : l'association syndicale est concessionnaire de sa propre entreprise ; elle reçoit par concession tous les droits de puissance publique nécessaires pour faire sa propre entreprise sous la forme d'une opération de travaux publics, elle est concessionnaire du droit de travaux publics, non pas pour le compte de l'Etat, mais pour son propre compte.

Au reste, l'idée de concession qui se trouvait dans les termes de la loi du 16 Septembre 1807 se retrouve encore dans la loi du 21 Juin 1865 en ce sens que l'autorisation des associations autorisées reste subordonnée à l'exécution des travaux et qu'à défaut par une association d'entreprendre les travaux en vue desquels elle aura été autorisée, le Préfet rapportera, s'il y a lieu, et après mise en demeure, l'arrêté d'autorisation. (1)

Pour le consortium il n'y a pas non plus concession au sens où nous l'entendons en droit administratif, c'est-à-dire construction et exploitation d'un service public payant ; mais seulement mission d'accomplir des travaux qui normalement devraient l'être par l'Etat.

On travaille ainsi vraiment en conformité des principes qui règlent l'Etat corporatif. Il y a une collaboration très intime dans laquelle l'activité privée ne perd pas la liberté d'initiative qui, seule, permet la meilleure application du principe du coût le plus bas. L'Etat n'aban-

(1) Maurice HAURIOU : Précis de droit administratif et de droit public, 12^e édition, Paris 1933, page 943.

donne pas son droit de diriger les intérêts vers la satisfaction de besoins collectifs.

Dans ces syndicats de propriétaires on a voulu harmoniser l'intérêt privé et l'intérêt public. S'ils représentent, en effet, les propriétaires intéressés et, si l'Etat leur délègue une partie de ses pouvoirs, de ses prérogatives et de ses tâches, il leur impose, d'autre part, des obligations afin d'atteindre des objectifs d'intérêt public.

Les consortiums qui exécutent des travaux de bonification intégrale sont des consortiums administratifs, des personnes juridiques de droit public, avec pouvoir de percevoir les impôts sur les terrains dépendant du consortium, afin de pouvoir atteindre les fins en vue desquelles ils ont été constitués.

Ce caractère d'établissement public a été également reconnu à nos associations syndicales autorisées à la suite du règlement d'administration publique du 9 Mars 1894, rendu en exécution de la loi du 22 Décembre 1888, à l'effet de déterminer les règles d'organisation de notre institution ; le Tribunal des conflits s'est vu obligé de consacrer formellement le caractère d'établissement public, à raison de certaines dispositions de ce règlement (Conf., 9 déc. 1897, Syndicat du Canal de Gignac, R.p., 291, S. 1900. III, 49, et la note, J. A., I., 413).

Ils se constituent avec le consentement de ceux qui représentant la majeure partie du territoire soumis au consortium. Le consentement des propriétaires du quart des terrains à bonifier suffit pour créer le consortium, et cela est même une cause de mécontentement pour les petits propriétaires qui se plaignent d'être soumis aux volontés des grands propriétaires fonciers.

Pour les associations syndicales autorisées les règles de constitution sont à peu près identiques et, seule la majorité requise pour qu'il soit procédé à la constitution par intervention de l'autorité administrative, diffère

légèrement. Elle est, en effet, plus élevée chez nous où l'on exige une majorité représentant au moins les deux tiers de la superficie des terrains, ou les deux tiers des intéressés représentant plus de la moitié de la superficie ; et même, dans certains cas, il faut les trois quarts des intéressés représentant plus des deux tiers de la superficie et payant plus de deux tiers de l'impôt foncier, ou bien les deux tiers des intéressés représentant plus des trois-quarts de la superficie et payant plus des trois quarts de l'impôt. Mais, quoiqu'il en soit, le principe est le même dans les deux cas et la minorité se trouve liée par la majorité, sauf la faculté de délaissement moyennant indemnité ; mais nous savons qu'elle n'est pas admise en France lorsque l'association est constituée en vue de travaux de défense des terrains contre les eaux et le curage des rivières. En Italie il faut que le propriétaire ne possède absolument pas les moyens financiers nécessaires à couvrir sa quote-part des travaux ou publics ou privés, pour être exproprié et indemnisé.

Les consortiums sont administrés par les propriétaires, sur la base d'un statut proposé par ceux-ci et approuvé par le Ministre de l'Agriculture. Celui-ci a la faculté de se réserver la nomination du Président, il contrôle directement ou par l'intermédiaire de l'Association nationale des Consortiums, l'activité des syndicats. Il peut même dissoudre leur administration et y substituer un commissaire.

Le consortium est donc « l'association des propriétaires intéressés, mais il est aussi l'Etat qui, pour ainsi dire, s'identifie avec les propriétaires, et réciproquement ceux-ci s'identifient avec celui-là ».

Donc l'administration des consortiums est plus centralisée que celles des associations syndicales autorisées qui, comme nous le savons, sont dirigées par les trois organes suivants : 1° L'assemblée générale, qui

nomme les syndics et à laquelle on soumet les questions graves, comme celle d'un emprunt ; 2° Le syndicat, organe à la fois délibérant et exécutif, organe essentiel ; 3° Le directeur qui préside le syndicat et qui représente l'association en justice, mais qui a peu de pouvoirs.

Avant la loi de 1923, le consortium se bornait le plus souvent, comme concessionnaire de l'Etat, à faire des projets et à réaliser en son nom et pour son compte, les travaux publics. Les propriétaires restaient, chacun en particulier, en face du consortium, comme jadis en face de l'Etat, avec leur liberté d'exécuter ou de ne pas exécuter les autres travaux, ou avec l'obligation générale et difficile à appliquer de les faire sous la sanction de l'expropriation. Mais depuis 1929, les consortiums qui ont eu la concession des travaux publics, doivent assumer, obligatoirement, les travaux privés de transformation foncière qui intéressent plusieurs fonds.

Pour ces travaux, la collaboration des propriétaires intéressés est toujours hautement appréciée. C'est pourquoi le consortium les consulte pour élaborer en commun tous les projets de la transformation agricole.

Toutefois, l'Etat dans ses directives se limite à préciser, sur la base des projets qui lui sont soumis, les fins qui doivent être atteintes et à imposer certaines obligations nécessaires à ces fins mêmes. Sous réserve de la réalisation de celles-ci et de l'observation de ces obligations, les propriétaires conservent leur liberté d'action.

L'exécution des travaux, l'application d'un ordre agricole nouveau restent confiés aux propriétaires. Le consortium a, dans cette phase, la seule tâche d'impulsion, d'orientation et d'assistance.

Dans certains cas, il peut être autorisé à se substituer, pour l'accomplissement des travaux fonciers d'amélioration, au propriétaire inapte. Il a droit, dans ce

cas, au remboursement de la valeur de l'amélioration.

Les propriétaires peuvent aussi se trouver dans l'impossibilité d'observer les obligations qui leur ont été imposées, lorsque le capital à y investir est trop élevé. Le recours au crédit ne résout pas toujours le problème, et au-delà de certaines limites, on ne trouve pas de garanties suffisantes et même si on les trouve, elles peuvent écraser la propriété. Comment la loi a-t-elle solutionné cette hypothèse ?

Lorsque le délai assigné aux propriétaires pour l'achèvement des travaux de leur compétence est échu ou lorsque, avant l'échéance, on prévoit que cette exécution dans les délais prescrits est impossible, le Ministère peut obliger le consortium à les entreprendre aux frais des intéressés, et il peut même exproprier les immeubles, soit en faveur du consortium qui en ferait la demande, soit en faveur d'autres personnes qui s'engageraient, avec les garanties requises, à mener à bien les travaux prévus, lorsque le propriétaire est dans l'impossibilité financière d'assurer l'exécution des travaux complémentaires.

La première des deux solutions ne peut évidemment trouver une large application, étant donné la fréquente difficulté de fournir des garanties suffisantes au consortium, mais il reste la sanction de l'expropriation.

Il arrive que le consortium n'ait pas les moyens pour procéder aux expropriations. C'est alors l'Œuvre Nationale des combattants ou une société financière qui prend l'affaire en mains, se substituant ainsi tout à la fois au consortium et aux propriétaires incapables ou récalcitrants. Notamment dans l'Italie méridionale et insulaire beaucoup de bonifications ont été entreprises par des sociétés, car les consortiums se sont constitués plus difficilement.

En effet, beaucoup de consortiums ne sont pas riches

et doivent engager des dépenses considérables avant toute subvention gouvernementale, aussi beaucoup ont-ils abandonné leurs prérogatives à des sociétés financières.

Pour faciliter et surveiller l'activité de ces consortiums, leur assurer l'assistance technique, administrative et financière, le décret royal du 26 Avril 1928, N° 1017, a créé *l'Association Nationale des Consortiums de Bonification et d'Irrigation*.

En 1934, il y avait 1.292 consortiums intéressant une superficie de 6.143.403 hectares.

De l'Association Nationale des Consortiums font obligatoirement partie les consortiums et toutes les autres personnes juridiques et physiques qui exécutent ou entretiennent des travaux de bonification, d'aménagement hydraulique et forestier dans les bassins montagneux, de transformation foncière.

Une des tâches essentielles de l'Association est de pourvoir, quand c'est nécessaire, à la constitution de nouveaux consortiums en se chargeant de préparer, à la requête des propriétaires promoteurs ou du préfet de province, les actes préliminaires en vue de la constitution des consortiums, de rédiger les schémas de statuts, de prendre part, au moyen de ses délégués, aux réunions constitutives des consortiums pour assurer la régularité des opérations.

L'Association prête assistance aux différents consortiums et se charge notamment d'établir, à la requête des intéressés, des cadastres, la comptabilité et ce qu'il faut pour le fonctionnement initial des organes ; de dresser les plans de classification des terrains et, en général, le plan de répartition des dépenses ; d'assurer, sur la base des contributions établies ou déterminables par un pourcentage sur la dépense des ouvrages, la gestion temporaire des bureaux des consortiums ; de

faciliter le financement en mettant en rapport les organes associés avec les instituts qui avancent les subventions. Pour le financement, l'Association peut émettre des titres portant intérêt, sous réserve de l'autorisation préalable du Gouvernement.

L'association a aussi une fonction de surveillance, elle est autorisée à inspecter périodiquement les organes associés, à vérifier l'état d'entretien des ouvrages, la suffisance et la stabilité des installations ; à assumer, pour le compte du Gouvernement, la gestion extraordinaire des consortiums dont l'administration ordinaire aurait été dissoute.

En somme l'organisation hiérarchisée et l'intervention financière de l'Etat dans les consortiums s'expliquent aisément par leurs attributions plus importantes que celles des associations syndicales où le service créé ne fonctionne qu'au profit des propriétaires et uniquement pour procurer une plus-value à leurs terrains. C'est ce qui amenait M. Hauriou à conclure que les associations syndicales étaient un simple procédé plus économique pour faire payer les travaux de leur compétence par les intéressés, aussi estimait-il pour cela que le procédé méritait de demeurer administratif aussi bien que la cession amiable dans la procédure de l'expropriation. (1)

(1) Maurice HAURIOU : Précis de droit administratif et de droit public, 12^e édition, Paris 1933. p. 944.

CHAPITRE III

Les Travaux de la Compétence de l'Etat

La loi déclare que tous les travaux indispensables à la modification de l'ambiance sont de la compétence de l'Etat, quelle que soit leur nature technique. Citons à titre d'exemple la régularisation des cours d'eaux montagneux ou des plaines, les travaux d'irrigation, la construction de routes, d'aqueducs, de bourgades, etc... Tous ces travaux modificatifs de l'ambiance rentrent dans le cadre de ceux que la loi estime nécessaires aux fins générales de la bonification et confie pour cette raison à l'Etat. Ainsi les travaux d'irrigation seront élevés au rang de ces fins générales, si le nouvel ordre agraire est basé sur l'irrigation. Point n'est besoin pour cela que tout le comprensorio soit irrigué, il suffit que l'irrigation permette de transformer l'ordre productif. Le lieu d'exécution n'influe pas sur le classement et même des travaux très éloignés du comprensorio peuvent être considérés comme appartenant à la catégorie envisagée, s'ils sont nécessaires à cette modification de l'ambiance.

L'article 2 de la loi donne à titre d'exemple une liste de ces travaux de compétence étatique parmi lesquels on peut distinguer trois groupes, suivant qu'ils tendent à éliminer les obstacles qui, dans l'ordre physique, économique ou juridique, s'opposent à la transformation de l'ordre productif.

Dans l'ordre physique, en effet, l'utilisation plus intensive du sol peut être entravée par le désordre des eaux torrentielles, soit qu'elles emportent l'humus ou produisent des inondations.

L'Article 2, lettre a, énonce les travaux destinés à remédier à ces perturbations des eaux. Ce sont ceux qui ont trait au reboisement, à la correction des tronçons montagneux des cours d'eaux, à la consolidation des pentes au moyen de plantations d'arbustes, à la systématisation hydraulique-agraire des pentes mêmes, tout autant que ces travaux sont reconnus utiles à la stabilité du terrain et au bon régime des eaux.

A la lettre b, la loi mentionne les travaux relatifs à la bonification des lacs, des étangs, des marais, des terres marécageuses ou à écoulement défectueux. Elle emploie ici le vocable « bonificazione ». Ce mot a un sens différent et plus restrictif que celui de « bonifica ». C'est celui qui lui était propre dans la législation sur la bonification hydraulique, il vise l'assèchement ou le comblement des marais et des terrains marécageux, ou d'une façon plus générale leur assainissement.

La lettre c, a trait à la consolidation des dunes et à la plantation d'arbres brise-vents.

Ce genre de travaux est surtout utile dans les plaines littorales de l'Italie méridionale à cause de la conformation du terrain. Une circulaire du 18-9-1933, N° 33 du Sous-Secrétariat pour la Bonification Intégrale complète la loi en spécifiant les travaux à exécuter. Ils peuvent représenter une simple utilisation de la terre intéressant seulement les propriétaires ; mais répondre aussi aux fins générales de la bonification lorsqu'ils ont pour but la protection contre les vents et, en ce cas, ils sont de la compétence de l'Etat.

La lettre d, classe parmi les travaux de l'Etat, ceux relatifs à l'approvisionnement en eau potable pour les populations rurales.

Cela comprend aussi bien les aqueducs que les autres travaux d'approvisionnement d'eau tels que puits, citernes, etc... Seulement elle exige que cette eau serve à la population rurale. Mais qu'entend la loi par population rurale ? C'est celle qui réside dans des maisons éparses à travers la campagne ou dans des groupements d'habitations de colons qui ne constituent pas une fraction de commune.

La lettre e, parle des travaux de défense des eaux, d'approvisionnement et de leur utilisation agricole.

Ces travaux ont ici un but différent de celui indiqué aux lettres a et b du même article, car il s'agit de travaux destinés à remédier au régime désordonné des cours d'eaux dans leurs bras de plaines, c'est-à-dire de travaux appelés « hydrauliques » par la législation Italienne et réglés par des lois spéciales (texte unique du 25-7-1904, loi du 13-7-1911 N° 744 et d'autres), et attribués en général au Ministère des Travaux Publics.

La lettre f, vise la construction de cabines de transformation et de lignes fixes ou mobiles de distribution de l'énergie électrique pour les usages agricoles du comprensorio tout entier ou d'une partie importante de celui-ci.

La loi a voulu favoriser l'emploi de l'énergie électrique dans les travaux ruraux afin d'obtenir l'électrification intégrale de l'industrie agricole, car une consommation continue permettrait des tarifs moins élevés.

La lettre g, désigne les travaux de construction de routes, de bâtiments, et de toute autre nature, exécutés dans l'intérêt commun du comprensorio ou d'une partie de celui-ci.

Cette allusion à des travaux de toute autre nature, sans spécification ultérieure, démontre le caractère d'exemple de l'énumération de l'article 2, et confirme ce principe que tous les travaux concourant à la modification de l'ambiance rentrent dans la notion de tra-

vaux publics de bonification indépendamment de leur nature technique.

Quant aux travaux relatifs à la construction des routes, il faut noter que la loi vise non seulement les routes proprement dites ; mais aussi les ponts et en général tous les ouvrages d'art nécessaires à assurer une convenable viabilité du territoire. On peut encore y assimiler la construction de téléféreries et de canaux de navigation intérieure servant de voies de communication, en vertu du caractère extensif de la loi.

Quant aux travaux de construction de bâtiments, ils doivent consister en création de petites bourgades quand la transformation de la production exige le rapprochement du cultivateur de la terre et que les moyens de communication entre les centres urbains et les maisons isolées dans la campagne font défaut.

Il n'y a pas de prescriptions spéciales requises pour la construction de ces bourgades, il suffit de respecter le sens de la loi qui n'a pas voulu constituer de nouveaux noyaux d'urbanisme, mais encourager le développement de la population éparsée dans ces lieux d'où le paysan s'éloigne habituellement, à cause de l'absence de quelques services essentiels à la vie civile. En conséquence, il faudra créer ces services, constituant un pôle d'attraction, à savoir l'Eglise, l'infirmerie, la caserne de carabiniers, etc... Il ne peut y avoir de règles fixes quant aux modalités de construction de ces centres, elles sont fonction des conditions locales et des habitudes de vie des futurs habitants.

La transformation de l'ordre productif peut encore être contrariée par la distribution de la propriété qui peut être trop fragmentée. En ce cas, ce sont les dispositions de la lettre *h* qui confient à l'Etat le soin de réunir les différentes parcelles, même si elles appartiennent à des propriétaires différents, de façon à constituer

l'unité foncière nécessaire pour la transformation de la production.

Les dispositions de l'article 2 par la variété des travaux envisagés et par leur caractère sont destinées à éliminer tous les obstacles qui peuvent s'opposer à l'introduction d'un nouvel ordre productif, c'est-à-dire à l'utilisation plus intensive de la terre. Si on ajoute à cela, comme nous le verrons à l'article 4, l'obligation de fixer avec le plan général les directives fondamentales de la transformation de l'agriculture, on pourrait être amené à conclure que la bonification au sens actuel du mot ne comporte que la transformation de l'ordre productif agraire. Ainsi l'utilisation de marécages sous la forme de pêcheries, ou de production de sel, ou plus encore les travaux d'assainissement de zones palustres dans un but d'hygiène et de défense contre la malaria, rentreraient plutôt dans la notion ancienne de « bonificazione » réglée par la loi du 30-12-1923.

Même en reconnaissant que le législateur en procédant à la revision des précédentes lois sur la bonification, a eu surtout en vue le but actuel de transformation agraire, nous ne croyons pas que cette déduction soit admissible. Car il faut se rappeler, nous dit le professeur Jandolo, que le projet qui s'est affirmé durant la préparation de la loi actuelle, d'adopter une notion qui, tout en se basant sur la précédente législation, romprait avec la formule ancienne, souffrit une atténuation au moment de la rédaction des règles. On crût, en effet, opportun de ne pas rompre définitivement tout lien avec la législation précédente, aussi la formule adoptée à l'article I, fait-elle explicitement allusion aux bonifications hydrauliques, aux systématisations des torrents et aux transformations foncières d'intérêt public. *A ce point de vue la loi nouvelle se pose comme la continuation des lois précédentes dont elle réunit les principes*

en les harmonisant sous une unique et commune discipline. (1)

Le champ d'application des lois précédentes n'a pas été restreint par la nouvelle loi, comme cela est du reste confirmé par les dispositions du droit transitoire qui ont soumis à la même législation les règles pour les comprensori de bonification, soit hydrauliques, soit agraires.

Sous le régime de la loi sur la bonification hydraulique il était permis d'exécuter comme travaux de bonification, la transformation d'étangs littoraux en salines ou en pêcheries et même d'obtenir l'assainissement hygiénique de zones palustres. Cela doit être possible même maintenant, en considération de la signification à attribuer au mot « bonificazione », employé par le texte actuel à la lettre b de l'article 2 ; et aussi en considération des buts généraux assignés par la loi actuelle aux travaux de bonification, à cause de l'importance que la loi reconnaît à la défense de la malaria. Cela doit être possible encore en raison de la méthode suivie dans la réunion des lois précédentes, laquelle se propose de les perfectionner et de les simplifier, sans en réduire la sphère d'application.

En définitive la loi a eu en vue, comme hypothèse normale, la transformation de l'ordre de la production agricole et, pour cela, elle a adopté des règles appropriées ; mais ce faisant, elle employa des formules telles, que l'on pouvait les croire contraires à ce que nous venons d'expliquer. (2)

Tous ces travaux attribués à la compétence de l'Etat sont sommairement indiqués dans le Plan Général de bonification qui en contient simplement le projet. Mais, pour que l'on puisse passer à leur exécution, il faut que

(1) E. JANDOLO : La legge sulla Bonifica Integrale. Padova, 1935, XI, p. 36.

(2) E. JANDOLO : La legge sulla Bonifica Integrale. Padova, 1935, XIII, p. 37.

ces prévisions contenues dans le Plan soient traduites en *projets exécutifs*, fruits d'études plus mûres, de la connaissance précise des situations de fait et des exigences auxquelles ont veut satisfaire. La rédaction de ces projets, comme du reste la préparation même du Plan, exige des études préliminaires et des recherches expérimentales qui sont confiées par la loi, à l'Etat. L'article 6 déclare expressément que le Ministère de l'Agriculture et des Forêts a la faculté de pourvoir directement à ces recherches et à ces études. Il s'acquitte de cette tâche au moyen des organes techniques, c'est-à-dire les services du génie civil et de la milice nationale forestière, ainsi que les Inspecteurs agraires.

Mais ces recherches et la préparation des projets peuvent présenter des difficultés particulières, exigeant des compétences techniques spéciales. Aussi peut-il être opportun de confier cette tâche, pour aboutir plus rapidement, à des personnes juridiques ou physiques étrangères à l'administration et possédant l'outillage et l'expérience technique nécessaires, car les services de l'Etat sont souvent surchargés. Cette faculté a été prévue par la loi à titre d'essai pour une période de cinq ans, afin d'expérimenter la valeur de la règle avant de lui donner un caractère permanent.

Cette tâche préparatoire de l'ambiance, réalisée par les travaux publics de bonification, serait impossible si l'entrepreneur des travaux n'avait la faculté d'acquérir les immeubles nécessaires à cette exécution, ou, tout au moins, d'en disposer durant le temps nécessaire à leur achèvement. Ainsi la construction d'une route, d'un canal, d'une digue, etc...., peut-être incompatible avec le maintien de la propriété privée sur les terrains nécessaires à ces ouvrages, et l'entrepreneur aura besoin de pouvoir en disposer. Mais quelquefois la simple possession temporaire des fonds et même la seule abstention de certaines formes d'utilisation peuvent suffire. Aussi,

la loi a-t-elle prévu ces diverses possibilités de disposer des immeubles en consentant à l'entrepreneur la faculté de recourir soit à l'expropriation, soit à l'occupation temporaire, soit à la totale ou partielle suspension de jouissance. Cette graduation répond bien au principe de réaliser l'intérêt général avec le minimum de gêne pour l'intérêt privé.

Le choix du mode d'utilisation le plus conforme aux besoins appartient à celui qui a la charge de l'entreprise et se fait, en règle générale, au moyen de critères discrétionnaires tirés du but de l'œuvre et de ses exigences.

Toutefois la loi adopta tant pour la suppression du droit de propriété que pour l'imposition de limites à ce droit, les règles propres de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

A cet effet, elle déclare que l'acte de classification du comprensorio de bonification équivaut à la déclaration de l'utilité publique des travaux. Il ne sera donc pas nécessaire que l'entrepreneur la fasse déclarer par le Ministère des Travaux publics, comme cela aurait été exigé autrement par application de l'article 10 de la loi du 25 Juin 1865 N° 2359. C'est d'ailleurs parfaitement logique, car la loi ou le décret-royal de classification, suivant le cas, impliquent nécessairement la reconnaissance de l'utilité publique de l'entreprise.

Cette utilité publique, une fois reconnue, il importe de procéder à la détermination des fonds nécessaires à l'exécution des travaux et à la détermination de l'indemnité due au propriétaire.

La loi envisage ici les immeubles nécessaires pour le siège des travaux et il n'est pas toujours facile de les déterminer sans incertitude. S'il s'agit, en effet, de construire une route, d'élever une digue, de creuser un canal, il n'y aura aucune difficulté, car les immeubles nécessaires seront précisés par les sections et les dessins

du projet. Mais s'il faut, par exemple, construire une bourgade, quel en sera le siège ? Faudra-t-il considérer seulement les aires occupées par les maisons et par les routes, ou devra-t-on y comprendre les terres nécessaires à les rendre aptes au but désiré, c'est-à-dire à fixer la main-d'œuvre sur les lieux ? Le professeur Jandolo déclare que l'expropriation pourra s'étendre à tous les terrains nécessaires pour atteindre le but poursuivi. (1)

En conséquence, si la construction des maisons, des routes, ne suffit pas au fonctionnement du nouveau centre et s'il est nécessaire de le pourvoir encore d'un minimum de terrains destinés aux usages agricoles des futurs habitants, ce supplément de terres sera considéré comme partie intégrante du siège des travaux, car l'entreprise ne peut se concevoir comme un agrégat inerte de bâtisses mais comme un centre de vie. D'ailleurs cette possibilité d'exproprier non seulement les biens strictement indispensables à l'œuvre même, est déjà admise par la loi sur l'expropriation dont les dispositions ont été renforcées par le décret législatif du 8 Février 1923 N° 422, article 34.

Selon les règles ordinaires de la loi sur les expropriations, celui qui recourt à cette mesure est tenu de préciser quels sont les biens à exproprier, en établissant un plan descriptif de chacun de ceux-ci, et en indiquant quels en sont les propriétaires inscrits dans les rôles cadastraux ou à défaut dans les rôles de l'impôt foncier. Ce plan doit être publié de façon que les intéressés puissent proposer leurs observations, ensuite il est approuvé par le Préfet qui le rend exécutoire (articles 16 et 21 de la loi du 25 Juin 1865).

La loi sur la Bonification Intégrale ne s'écarte pas de ces dispositions, ainsi l'approbation du projet des travaux de bonification implique celle du plan parti-

(1) E. JANDOLO : La legge sulla Bonifica Integrale. Padova, 1935, XIII, p. 119.

culier. En d'autres termes, le plan particulier, selon les règles ordinaires, est distinct du projet de l'œuvre et est approuvé par le Préfet à la suite d'une procédure particulière. Mais en ce qui concerne la Bonification, le plan est contenu dans le projet même de l'entreprise, et l'autorité compétente pour l'approuver n'est plus le Préfet, mais le Ministre de l'Agriculture qui doit homologuer les projets des travaux publics de bonification. Bien entendu, il faut que le projet contienne les états descriptifs des immeubles à exproprier, sinon il faudrait employer la procédure ordinaire.

Quant à la détermination de l'indemnité, on applique les règles de la loi de 1865 qui prévoit deux phases pour cette détermination, l'une *conventionnelle* et l'autre *contentieuse*. Cette deuxième phase se subdivisant encore en deux stades, l'un administratif et l'autre judiciaire.

L'indemnité est offerte par l'expropriant et, en cas d'acceptation, elle est consignée à la caisse des dépôts et des prêts, ou bien versée directement à l'exproprié sur ordonnance du Préfet ou de l'autorité judiciaire compétente pour en apprécier la valeur. Le Préfet prononce alors l'expropriation de l'immeuble (articles 17, 21, 25, 26, 29 et 30 de la loi du 25 Juin 1865).

Mais, si l'on n'arrive pas à un accord sur le montant de l'indemnité, la période contentieuse s'ouvre par l'envoi au Président du Tribunal du lieu où sont situés les immeubles, de la liste de ceux qui n'ont pas accepté l'indemnité, afin qu'il fasse nommer les experts chargés de la déterminer. C'est le Préfet qui pourvoit à l'expédition de cette liste.

Le paiement ayant été ordonné ou bien l'indemnité déposée, le Préfet prononce l'expropriation (articles 31, 32, 33, 34 et 48 de la loi de 1865).

On entre ensuite dans la phase judiciaire de la détermination de l'indemnité qui s'ouvre par l'opposition

au décret d'expropriation, suivie de la comparution devant l'autorité judiciaire ordinaire dans les 30 jours à partir de la notification de l'arrêté préfectoral (article 51 de la loi de 1865).

La loi sur la bonification adopte les règles ordinaires pour la détermination conventionnelle de l'indemnité. En cas de désaccord, elle en défère la fixation à l'autorité administrative, c'est-à-dire à l'office du génie civil ou à la direction locale de la milice nationale forestière suivant que l'expropriation est réclamée pour l'exécution de travaux rentrant dans la compétence de l'un ou de l'autre service. Nous rappelons ici que la milice nationale forestière a la charge d'exécuter, de diriger et de surveiller les travaux des forêts et ces œuvres de systématisation des montagnes de sa compétence ; le génie civil, lui, est compétent pour tous les autres travaux publics de Bonification.

Dans cette fonction de détermination de l'indemnité, les bureaux du Génie civil et de la milice agissent indépendamment de leur qualité d'organismes d'Etat, accomplissant la même tâche qui, dans les cas ordinaires, incombe à l'expert nommé par le Président du Tribunal. Il s'en suit qu'ils sont tenus d'observer la même procédure que l'expert, et en particulier de dresser l'état de consistance des fonds après avis aux intéressés.

L'indemnité ainsi déterminée est versée à la Caisse des Dépôts et des Prêts ou payée directement à l'ayant-droit, après la prononciation de l'expropriation en la forme ordinaire.

Le décret d'expropriation est susceptible d'opposition dans les trente jours de la notification, non devant les tribunaux ordinaires, mais devant les tribunaux spéciaux des Eaux (art. 140 lett. d. du T.U. du 11 Décembre 1933, N° 1775).

En ce qui concerne les critères de détermination de l'indemnité, la loi sur la Bonification (art. 93) s'en remet

à ceux fixés par la loi sur les expropriations, sauf en ce qui concerne les travaux de reboisement et de reconstitution des forêts détériorées, pour lesquels on applique les critères fixés par l'article 113 du décret-royal du 30 Décembre 1923, N° 3267.

L'indemnité est proportionnée au prix vénal de l'immeuble, mais ce critérium du prix vénal souffre une limitation quand il s'agit d'expropriations en vue de ces travaux forestiers, car l'article 113 de la loi sur les bois et les terrains montagneux prescrit de ne pas tenir compte des valeurs potentielles ou latentes du fond, c'est-à-dire les mines, minières, tourbières non exploitées. Cette règle qui trouve ses précédents historiques dans la loi du 2 Juin 1910, N° 277 sur le domaine forestier, exclut de l'évaluation ces valeurs latentes dont elle donne une liste à titre d'exemple, et même les valeurs actuelles quand leur exploitation remonte seulement à moins de douze mois avant la déclaration d'utilité publique.

D'autre part la loi sur l'expropriation écarte du calcul de la valeur les constructions et les plantations faites après la publication du plan particulier ; mais dans le cas où l'expropriation a lieu en vue de ces travaux forestiers, la règle est encore plus stricte. On ne tient pas compte, en effet, des constructions et des améliorations réalisées dans les douze mois qui précèdent la déclaration d'utilité publique des travaux. Il s'agit là d'une grave dérogation au critère du prix vénal qui ne peut se justifier par la présomption de connaissance de l'imminence de l'expropriation, car une année avant on ne peut guère savoir si la bonification sera décidée et, à plus forte raison, on ne peut deviner les travaux et les immeubles qui seront nécessaires. Ce renvoi à l'article 113 s'explique, selon le Professeur Jandolo, par un oubli. Le législateur n'eut pas présent à l'esprit que le décret-royal de 1923 N° 3267, prévoyait l'intervention d'un décret émané de la même autorité, pour la déclai-

ration d'utilité publique des travaux de reboisement, et que ce décret pouvait logiquement laisser prévoir quels seraient les terrains à exproprier. Mais lorsque le reboisement ou la reconstitution des bois détériorés sont exécutés comme travaux de bonification, l'acte déclaratif de l'utilité publique n'est plus nécessaire, car elle découle de la loi ou du décret-royal de classification du comprensorio. De plus cet acte de classification peut précéder de très loin le commencement des travaux et ne permet qu'une très vague appréciation des terrains susceptibles d'expropriation. Malgré tout, ce rappel de l'article 113 a notablement aggravé la portée de la règle en laissant dans l'incertitude et pour une période parfois longue les propriétaires des terrains susceptibles d'être expropriés en vue du reboisement. (1)

Quant à l'occupation temporaire, on applique les règles de la loi du 25 Juin 1865 (art. 65 et suivants) qui prescrivent que l'indemnité offerte par l'occupant doit être au préalable communiquée aux propriétaires en les invitant à faire connaître leur décision ; car, en cas de refus, elle sera déterminée au moyen d'une expertise. Dans cette hypothèse elle sera confiée à l'office du génie civil et à la milice nationale forestière, suivant les dispositions de l'article 93. Il en est de même pour la suspension de jouissance totale ou partielle imposée au propriétaire.

Nous avons l'impression que le système Français d'évaluation des indemnités d'expropriation au moyen d'une Commission arbitrale, présente plus de garanties pour les particuliers, car les fonctionnaires administratifs du génie civil et de la Milice Forestière seront peut-être trop enclins à se montrer parcimonieux des deniers de l'Etat.

C'est une simple impression personnelle, et nous ne la

(1) E. JANDOLO : *La legge sulla Bonifica Integrale*. Padova, 1935, XIII, p. 123.

donnons que pour ce qu'elle vaut. Dans un même sens, nous pensons que cette faculté d'appel devant des tribunaux administratifs des décisions des bureaux du génie civil et de la milice forestière ne doit pas procurer le même apaisement aux particuliers, que notre appel devant le Tribunal civil.

Nous savons déjà que ces travaux publics doivent être complétés par ceux des propriétaires des terrains à bonifier qui, utilisant les résultats obtenus par la première catégorie d'ouvrages, exécutent les travaux intégratifs des précédents dont dépend l'effective transformation de la production agraire. C'est pourquoi ces deux branches d'activités concourant à un même but doivent se développer d'une manière coordonnée. Cette vision unitaire du problème de la bonification qui permet de prévoir d'une manière harmonieuse le concours de l'activité publique et privée à l'entreprise commune, de façon à se rendre compte du but final de la Bonification et de ses probables résultats économiques, est obtenue par la rédaction du *plan général* de bonification. De même la participation indispensable des propriétaires à la bonification au moyen de l'exécution des travaux complémentaires, sera assurée par *l'obligation juridique* pour le propriétaire d'exécuter, suivant les directives fondamentales du plan, tous les travaux jugés nécessaires aux fins de la bonification.

Ainsi la prévision des ouvrages à réaliser sera d'autant plus parfaite que tous les intéressés y collaboreront; à savoir l'Etat qui propose les fins publiques de la bonification et exécute les travaux préliminaires, les propriétaires qui doivent transformer l'ordre de la production dans leurs fonds et courent les aléas économiques de cette transformation.

Le législateur voulut réaliser, même durant la phase exécutive des travaux publics, une étroite collaboration entre l'Etat et les propriétaires qui auraient à en uti-

liser ensuite les résultats. A cet effet la législation, par une évolution commencée dès 1899 et qui s'est grandement développée au cours des années d'après-guerre avec les lois de 1923 et de 1924, s'est orientée de plus en plus vers la *concession* des projets préparatoires et des travaux publics, à ceux qui auraient intérêt à compléter par la suite les résultats déjà obtenus et qui, pour cette raison, apparaissaient comme les plus qualifiés pour en assurer la bonne marche.

Il ne s'agit pas bien entendu, et nous l'avons déjà mentionné dans notre note à la page 72, d'une concession au sens où nous l'entendons dans notre droit administratif ; mais d'un acte par lequel l'Etat confie le soin d'effectuer des travaux publics de bonification à ceux qui auront intérêt à compléter cette première phase de la Bonification Intégrale.

Par cette mise au point, nous avons voulu éviter une confusion toujours possible, surtout lorsqu'on aborde des institutions différentes des nôtres.

La circulaire du Ministère des travaux publics, en date du 18 Mai 1924, sur les travaux hydrauliques, fait observer, en effet, que « le concessionnaire devant retirer son bénéfice majeur de l'augmentation de valeur des terrains bonifiés, ne limitera pas son activité, comme l'Etat Bonificateur, à la réalisation des travaux publics ; mais s'efforcera au contraire d'entreprendre tout ce qui sera nécessaire pour mettre ses terres en valeur et, ce faisant, il se conformera aux conditions de temps et de lieu ainsi qu'aux possibilités de l'entreprise les plus favorables, toutes choses que l'on obtiendrait difficilement des services de l'Etat.

En conséquence, bien que l'article 13 semble établir que les travaux de la compétence de l'Etat peuvent être accomplis indifféremment soit par *lui-même* ou en *concession*, la pratique de la réalisation en concession

s'est généralisée et l'exécution directe a pris un caractère tout à fait exceptionnel.

Il est évident que ce sont les propriétaires des terrains en voie de bonification qui ont le plus grand intérêt à la bonne réussite de l'entreprise, aussi est-ce à eux ou plutôt à leur *Consortium* que l'on confiera le soin d'accomplir les travaux publics. La concession au consortium constitue non seulement le moyen le meilleur d'utiliser la collaboration des propriétaires, mais encore l'instrument le plus propre à obtenir la coordination de l'activité publique et privée.

On peut concevoir un résultat analogue en concédant les travaux publics au propriétaire de la plus grande partie des terrains à bonifier, car il est à présumer dans ce cas, que les intérêts du concessionnaire coïncideront avec ceux de tout le comprensorio. Cette initiative de la part du propriétaire d'entreprendre les travaux de caractère public est le prélude de son activité successive dans l'œuvre de transformation de l'ordre productif, tout ou moins dans ses propres fonds, c'est-à-dire dans la plus grande partie de la zone de bonification.

Parmi les intéressés, outre les propriétaires des terrains à bonifier, la loi range encore les provinces, les communes et les consortiums. Elle a très justement considéré, ce faisant, l'existence d'intérêts extra-économiques (hygiéniques, démographiques et sociaux) dont la satisfaction peut-être spécialement importante pour ces personnes morales.

La concession des travaux publics peut donc être faite aux provinces, aux communes et à leurs consortiums, à condition bien entendu que le comprensorio soit compris dans leur circonscription territoriale.

Ces trois catégories possibles de concessionnaires, répondent à un ordre préférentiel dans le choix. La loi prescrit, en effet, à l'article 13, que la concession est accordée au consortium des propriétaires ou au pro-

priétaire de la plus grande partie des terrains et, à leur défaut, aux provinces, aux communes et à leurs consortiums. Mais elle n'a pas réglée l'hypothèse du concours du propriétaire de la plus grande partie des fonds et du Consortium. C'est la circulaire du 17 Mai 1933 N° 27 du Sous-Secrétariat pour la Bonification Intégrale qui tranche la question en faveur du consortium.

Une exception a été apportée à cette règle pour certains travaux intéressant au plus haut point les intérêts publics des provinces et des communes, tels que l'exécution des grandes artères de communication et des ouvrages d'approvisionnement en eau potable. En ce cas, la loi introduit une dérogation à la règle et accorde la concession aux provinces et aux communes, même s'il existe un consortium de propriétaires, car elle présume que ces ouvrages seront mieux effectués par ces personnes morales qui y ont le plus grand intérêt.

De même les travaux de reboisement et de correction des bras montagneux des cours d'eaux sont attribués aux provinces et aux communes, car ils exigent certains sacrifices de la part des propriétaires, tels que l'abandon momentané de certaines formes actives de cultures, aussi la loi a-t-elle craint leur mauvaise volonté et en confia l'exécution aux Provinces et aux Communes qui jugent plus impartialement de l'intérêt général.

L'énumération des concessionnaires contenue dans l'article 13, exclut tout autre postulant ; mais n'abroge pas les dispositions antérieures, notamment l'article 21 du décret-loi du 16 Septembre 1926 N° 1606 qui reconnaît à l'*Œuvre Nationale des Combattants* le droit d'être préférée à tout autre aspirant, même au consortium des propriétaires, dans la concession ou l'adjudication des travaux de mise en valeur de son patrimoine ou concourant à ses fins de transformation foncière et de colonisation.

De même l'article premier de son statut, approuvé par le décret du 7 Octobre 1933, prévoit la concession de travaux publics de bonification à la Société de Bonification de Ferrare, qui s'occupe de fixer en Sardaigne et dans d'autres régions à faible indice démographique, le plus grand nombre possible de familles provenant de cette Province.

En résumé, l'Œuvre Nationale des Combattants a toujours la priorité, en deuxième rang vient le Consortium des propriétaires, puis le propriétaire de la plus grande partie des terrains à condition que le Consortium ne s'y oppose pas ; et enfin les provinces, les communes ou leurs consortiums, ainsi que la Société de Bonification de Ferrare, peuvent obtenir la concession des travaux publics lorsque l'initiative des propriétaires fait défaut. En cas de concours de plusieurs aspirants sans droit préférentiel, c'est-à-dire entre les provinces, les communes ou leurs consortiums et la Ferrarese, la question est réglée par la circulaire du 17 Mai 1933 N° 27 du Sous-Secrétariat pour la Bonification Intégrale. En ce cas la demande de concession, doit être accompagnée d'un plan sommaire des travaux qui sera mis à la disposition du public au bureau du Génie civil compétent *rationæ loci*. La demande sera ensuite publiée par extrait dans un journal quotidien, choisi parmi les plus répandus, afin que les oppositions puissent avoir lieu dans un délai donné. Ces formalités accomplies, le Ministère prendra l'avis de l'Union des Agriculteurs de la Province et rendra ensuite un décret d'attribution, déterminant les modalités et l'importance des travaux. Ce même décret réglera la question des dépenses et la quote-part de celles-ci incombant à l'Etat et aux autres contribuants, c'est-à-dire les propriétaires intéressés ou éventuellement les provinces et les communes.

L'acte de concession confère au bénéficiaire le droit

d'exécuter les travaux au lieu et place de l'Etat, avec certaines des prérogatives de la puissance publique. Ainsi il pourra recourir aux expropriations nécessaires, exercer les pouvoirs de police appropriés à la régulière réalisation et au bon fonctionnement des travaux, exiger, avec les mêmes facultés et privilèges accordés par la loi à l'Etat, les contributions dues par les propriétaires intéressés.

CHAPITRE IV

Les Travaux de la Compétence des Propriétaires

Nous savons déjà que la modification de l'ambiance dans un sens favorable à l'introduction d'un nouvel ordre productif, ne constitue pas toute l'entreprise de la Bonification. Celle-ci exige en outre l'activité complémentaire des propriétaires pour parachever l'œuvre de transformation accomplie par l'Etat. C'est pourquoi l'article 2 de la loi déclare *obligatoires* pour les propriétaires, tous les travaux jugés utiles à l'accomplissement de l'entreprise commune.

Le particulier n'est donc plus libre de choisir le mode d'exploitation qui lui convient le mieux, au contraire il doit exploiter ses terres dans le sens favorable à la réalisation de la bonification. Son droit de propriété est soumis à une limitation de droit public, créatrice d'une obligation positive d'orienter son exploitation suivant des directives données. Cette limitation engendre un droit de caractère *réel* au profit de l'administration publique. Cette restriction s'imposera à tous les possesseurs successifs de l'immeuble, et confèrera même à l'administration la possibilité de recourir à l'expropriation en cas de résistance du propriétaire.

Donc l'art. 2 de la loi a rendu *obligatoires* pour les propriétaires ces travaux intégratifs de ceux accomplis par l'Etat, et l'article 38 déclare, à cet effet, qu'ils doivent les exécuter en se conformant aux directives don-

nées dans le Plan Général, et cela, dans les délais fixés par le Ministère de l'Agriculture et des Forêts. Ces directives consistant, comme nous le verrons, en une série de charges et de règles que le propriétaire est tenu d'observer dans l'adoption du nouvel ordre agraire. Ce système permet de concilier la réalisation des avantages publics de la Bonification avec une suffisante liberté d'action pour les propriétaires, et l'aiguillon de l'intérêt privé apporte une contribution utile à la recherche des solutions les plus favorables du point de vue économique.

Cette tâche des particuliers doit s'exécuter, nous dit la loi, dans les délais prescrits par le Ministère de l'Agriculture ; mais elle ne précise pas le moment où ce terme est fixé. Cela n'a aucune importance, car cette fixation a lieu nécessairement avec la rédaction du Plan Général ou bien postérieurement. Le Ministère de l'Agriculture l'établit, en effet, au moment même où il approuve les directives fondamentales de la transformation de l'Agriculture, et elle concerne aussi bien le commencement que l'achèvement des travaux. Il tient compte, ce faisant, de l'état des travaux de la compétence de l'Etat et de la possibilité de commencer la transformation de l'agriculture. Aussi les délais ne sont pas nécessairement fixés par un même acte pour tous les propriétaires du comprensori et, en ce cas, ils sont portés à leur connaissance par lettre recommandée avec récépissé de retour.

La loi a ensuite prévu les moyens propres à stimuler l'activité des propriétaires, à les assister techniquement et financièrement, à les suppléer au besoin. Ce rôle incombe au *Consortium des propriétaires*, auquel les intéressés peuvent recourir pour lui confier l'exécution des travaux de leur compétence à leur place et dans leur intérêt. Les particuliers bénéficient ainsi de la meilleure organisation technique et des plus grandes facilités

financières du Consortium. Ce dernier agit bien dans l'intérêt du propriétaire ; mais celui-ci doit lui avancer les capitaux nécessaires à l'exécution des travaux.

Au cas où il se trouve dans l'impossibilité de le faire en totalité ou en partie, le Consortium est autorisé à faire appel au crédit, mais il ne peut emprunter au-delà de 60 % de la valeur du fond, augmentée de la plus-value des améliorations et diminuée du montant des prêts garantis par des hypothèques antérieures au prêt actuel.

Par cette limitation on a voulu éviter que le Consortium s'engage dans des travaux trop coûteux qui auraient exposé le propriétaire à des endettements trop lourds. D'autre part on a voulu créer une règle de prudente détermination de la valeur de garantie du fond, correspondant aux dispositions en vigueur pour le crédit foncier.

Il est intéressant de relever que ces emprunts sont stipulés pour le compte du consortium, lequel reste directement obligé envers l'établissement de crédit. La loi ne parle pas, en effet, d'une obligation du propriétaire envers l'établissement de crédit, ce qui aurait eu lieu si le consortium avait agi en qualité de représentant. Mais elle confère au Consortium une créance envers le propriétaire du fond amélioré, laquelle créance sera garantie par un privilège spécial sur le fond. Ce privilège devra être inscrit sur un registre spécial, tenu par la Conservation des hypothèques, pour les opérations de crédit agraire. Il prend rang après celui de l'Etat pour les créances indiquées dans l'article 1962 du Code civil, et ne peut préjudicier aux hypothèques et aux droits réels de tout genre inscrits ou acquis sur le fonds avant le privilège du consortium. Il s'agit donc d'un privilège « sui generis » conditionné à l'inscription et qui ne peut pour cela préjudicier aux droits des tiers.

Une difficulté s'est élevée sur le point de savoir si

le propriétaire qui ne veut pas se dessaisir de toute la charge des travaux complémentaires, peut se servir du consortium pour emprunter les capitaux nécessaires à leur exécution. En faveur de l'affirmative, on aurait pu tirer argument du but d'assistance du Consortium et de la formule adoptée par la loi, qui confie normalement l'exécution des travaux de compétence privée aux propriétaires eux-mêmes. On aurait pu déduire encore du rôle supplétif du Consortium, que ce rôle pouvait s'étendre à la totale exécution des travaux ou bien se limiter à une phase de cette exécution, à savoir le financement par exemple. Mais le Conseil d'Etat se prononça dans un sens tout à fait opposé et voici ce qu'il décida :

- a) En règle générale l'exécution des travaux de compétence privée doit incomber aux propriétaires.
- b) Lorsque ceux-ci ne veulent pas agir directement, ils peuvent en confier l'exécution au Consortium, en lui avançant soit la totalité, soit une partie des capitaux nécessaires.
- c) Au cas d'avance partielle, le Consortium pourra recourir au crédit.

Donc, d'après le Conseil d'Etat, quand le Consortium se substitue aux propriétaires, c'est uniquement pour exécuter les travaux de leur compétence. En ce sens, l'article 42, complétant l'article 41 qui vise l'hypothèse où l'exécution des travaux par le propriétaire est impossible, déclare que le Consortium doit les exécuter en se substituant à eux et à leurs frais. L'hypothèse d'un Consortium exclusivement médiateur de crédit entre les particuliers et l'Institut financier ne se rencontre donc pas dans la loi. En définitive, le propriétaire doit, dans l'état actuel de la législation, exécuter lui-même les travaux complémentaires s'il en a les moyens et le désir, sinon il doit recourir au Consortium.

L'assistance du Consortium facilite certainement l'action des propriétaires de bonne volonté qui peuvent

ne pas avoir l'aptitude technique pour exécuter les transformations radicales de l'ordre productif de leurs terrains. Cette assistance s'avère efficace quand les propriétaires, malgré leur préparation technique restreinte, ont une réelle volonté de procéder à la transformation agraire et disposent de moyens financiers suffisants.

Mais si le propriétaire n'a pas la volonté effective d'introduire dans son fond le nouvel ordre productif exigé par la loi, ou bien s'il lui manque la préparation technique et psychologique, enfin si les disponibilités financières nécessaires lui font défaut, on doit s'attendre à ce qu'il ne demande pas la collaboration du consortium et, par conséquent, que les travaux ne soient pas exécutés à l'échéance du terme assigné. Or, comme ce terme est assez long, s'il fallait en attendre l'arrivée pour remédier à cette situation, la réalisation des fins de la bonification serait inutilement retardée ; car le résultat de cette carence ne consisterait pas seulement dans un simple retard apporté à la transformation de quelques fonds, mais compromettrait les fins mêmes de la Bonification et le succès des initiatives des propriétaires de bonne volonté.

Cette discontinuité dans l'œuvre de transformation pourrait être très lourde de conséquences. Dans les zones malariques, par exemple, la survivance de terrains non assainis laisserait subsister des foyers d'infection, compromettant gravement l'œuvre entreprise.

C'est pourquoi le législateur, dans le but de conjurer ce danger et pour éviter une attente inutile, a admis que l'incapacité du propriétaire puisse être constatée par le Ministère de l'Agriculture, non seulement quand les délais sont écoulés, mais avant cette échéance même quand l'exécution dans les délais prévus s'avère raisonnablement impossible.

L'incapacité effective ou présumée du propriétaire

ayant été affirmée par le Ministère, après l'avis d'un Comité spécial du Sous-Secrétariat pour la Bonification Intégrale, le Ministère a le choix, ou d'obliger le consortium à exécuter les travaux aux frais du propriétaire, ou bien d'exproprier les immeubles des particuliers défaillants en faveur du Consortium qui en fait la demande. La loi ne précise pas le moment où le Ministère doit adopter l'une ou l'autre solution ; mais le choix dépend des causes de la carence des propriétaires. S'il s'agit d'un défaut de volonté ou de préparation technique, la substitution du Consortium sera toute indiquée. Si au contraire on se trouve en présence d'un défaut de capitaux de la part du propriétaire, la substitution du consortium ne résoudrait pas le problème, car étant tenu d'exécuter les travaux aux frais du propriétaire, il doit toujours pouvoir compter sur les ressources financières de ceux-ci, et il n'est pas autorisé à gratifier les défaillants avec les disponibilités qui doivent servir dans l'intérêt de tous les associés à la réalisation des fins communes. D'autre part cette obligation imposée par l'Etat au Consortium d'exécuter les travaux à la place des propriétaires incapables, servira à mettre plus rapidement en lumière la cause de leur inaction. Le consortium devant, en effet, réclamer aux intéressés les moyens financiers nécessaires, si cette avance s'avère impossible, cela démontrera clairement l'incapacité d'observer les obligations imposées par la Bonification, sans qu'il soit nécessaire d'attendre l'arrivée du terme fixé.

Dans cette hypothèse de l'incapacité du propriétaire, il est clair que la transformation de l'ordre productif devient impossible, tant que les fonds restent dans ses mains. Or le caractère complémentaire de l'activité des particuliers s'oppose à ce que l'on se contente de constater cette impossibilité. S'arrêter à cet obstacle signifierait renoncer aux fins publiques de la Bonification, cela

équivaldrait à laisser sans fruit les capitaux investis par l'Etat dans l'exécution des Travaux Publics.

En conséquence, à l'obligation des propriétaires d'exécuter ces travaux complémentaires en conformité avec les directives du Plan Général et dans les délais prescrits par le Ministère, correspond le droit pour l'Etat de disposer de l'immeuble, quand cela est nécessaire pour assurer l'accomplissement de cette obligation. C'est l'article 42 qui prévoit, en cas d'inexécution dans les délais ou de présomption d'incapacité, la faculté pour le Ministère de l'Agriculture et des Forêts d'exproprier les immeubles des propriétaires incapables en faveur du consortium qui en fait la demande. Quand le consortium ne réclame pas l'expropriation, le Ministère peut également l'ordonner en faveur de ceux qui s'engagent avec des garanties suffisantes à assurer les travaux. En ce cas, il détermine l'indemnité d'expropriation et, sur la base de celle-ci, s'ouvrent les enchères pour l'acquisition de l'immeuble. A égalité d'offre c'est le propriétaire d'autres terrains dans le même comprensorio qui est préféré.

Mais c'est là un moyen extrême, une exception, un remède juridique pour pallier à un état de fait incompatible avec la réalisation de la Bonification. On part, en effet, du critère suivant lequel, la loi ne peut exiger la transformation de l'ordre productif, tant que les travaux de mise en état du milieu n'ont pas été effectués ; mais cette phase préparatoire une fois accomplie, on fait confiance pour l'exécution des travaux complémentaires à l'initiative disciplinée des propriétaires, en présumant qu'ils en ont normalement la volonté, la préparation technique et les moyens financiers. Au cas où la bonne volonté leur fait défaut, on y supplée par la substitution obligatoire du consortium qui, sous le contrôle de l'Etat et avec les finances des pro-

priétaires, réalise le nouvel ordre productif et rend le fond ainsi transformé à son propriétaire.

C'est donc seulement quand le propriétaire se trouvera dépourvu de toute possibilité financière pour mener à bien les travaux que l'on recourra au transfert de l'immeuble à d'autres personnes. Ce transfert n'est pas la sanction d'une faute, mais l'indispensable conversion d'un droit dont le maintien est incompatible avec la satisfaction de l'intérêt public lié à la Bonification.

L'expropriation est ordonnée par le Ministère de l'Agriculture non en faveur de l'Etat ; mais immédiatement au profit du Consortium ou d'un autre aspirant. Cette intervention Ministérielle n'a pas un caractère différent du décret préfectoral qui, suivant les règles de la loi du 25 Juin 1865 N° 2359 sur l'expropriation, prononce le transfert de l'immeuble de l'ancien au nouveau propriétaire.

En ce qui concerne la procédure de l'expropriation, les dispositions de la loi de 1865 sont applicables, pour tout ce qui n'a pas été réglé différemment par la loi sur la Bonification. Ainsi il ne sera pas nécessaire de recourir à la présentation et à la publication d'un plan individualisé du fond à exproprier ni à la déclaration préfectorale rendant exécutoire le plan lui-même, car l'individualisation du fond est faite dans la constatation même de l'incapacité effective ou présumée du propriétaire. Par contre, le Professeur Jandolo estime que l'on ne peut pas se dispenser de l'offre de l'indemnité et de la publication, même s'il n'y a qu'un seul fond à exproprier, parce que la publication est faite dans l'intérêt des tiers qui peuvent avoir acquis des droits sur l'immeuble. Et si l'indemnité offerte n'est pas acceptée on doit recourir à une expertise suivant les règles communes de la loi sur l'expropriation (1). Une exception peut

(1) E. JANDOLO : La legge sulla Bonifica Integrale. Padova 1935, XIII, P. 206.

survenir du fait que la loi dans l'article 42 donne la faculté au Ministère d'ordonner l'expropriation en faveur d'autres personnes que le Consortium, et prescrit que dans ce cas c'est au Ministère de déterminer l'indemnité sur la base de laquelle s'ouvriront les enchères. Cette détermination de l'indemnité n'est qu'un simple acte préparatoire des enchères.

En ce qui concerne l'évaluation de l'immeuble, la loi ne suit pas le critère de la valeur vénale que nous avons vu adopter, avec quelques limitations, pour l'expropriation des immeubles nécessaires pour l'exécution des travaux publics. L'article 42, reproduisant des dispositions analogues existant dans des lois antérieures, établit que l'indemnité est déterminée sur la base de la valeur de rendement net des terrains dans les conditions où ils se trouvent au moment de l'expropriation. Ce rendement est capitalisé aux taux du rapport moyen du consolidé 5 % dans les 12 mois précédents, avec un écart maximum en plus ou en moins d'un 1/2 %.

Cette formule répond à cette idée que l'indemnité doit mettre le propriétaire en mesure de réaliser par un autre placement le même profit qu'il retirait de son terrain. L'expression « rendement net présumé normal » signifie que le rendement, devant servir de base à la capitalisation, doit être celui que le propriétaire percevait comme tel, avec les méthodes de cultures ordinaires en usage dans la localité et en se référant aux conditions normales du marché.

Mais ce critère de l'équivalence financière n'est pas maintenu dans l'hypothèse où l'expropriation a lieu en faveur d'une personne autre que le Consortium, car l'effet des enchères sera de rejoindre le prix vénal, si celles-ci dépassent la valeur de l'immeuble calculée avec la méthode de la capitalisation du rendement.

La détermination initiale faite par le Ministère pour

établir le prix de base des enchères a seulement pour but d'empêcher que l'absence d'offres ou même des accords délictueux entre les offrants, privent l'exproprié du rendement dont il bénéficiait avant l'expropriation. Mais parmi les acquéreurs possible la loi donne toujours la préférence au Consortium et le Ministère n'accordera le bénéfice de l'expropriation à d'autres demandeurs que si le Consortium ne réclame pas l'expropriation. En conséquence, avant d'ouvrir les enchères prévues à l'article 42, le Ministère doit interpellier le Consortium pour connaître ses intentions et, c'est uniquement dans le cas de réponse négative, qu'il pourra recourir aux enchères. A ce cas de réponse négative on assimile encore celui d'inexistence du consortium.

L'exposé des règles relatives à l'exécution des travaux de compétence privée et à l'éventuelle expropriation des propriétaires incapables, nous a montré que tout le système législatif repose essentiellement sur l'existence et sur l'activité du consortium de bonification. Nous verrons en étudiant le Plan Général que le Consortium concourt à sa préparation, réalisant ainsi la coordination de l'activité publique et privée. En effet, par la préférence qui lui est reconnue dans la concession des travaux publics, le consortium fait intervenir les propriétaires intéressés dans l'étude et dans l'exécution de ces travaux de façon à mieux proportionner les charges de la propriété aux possibilités des particuliers. Cette collaboration ne s'arrête pas à l'exécution des travaux publics, mais s'étend et s'intensifie dans le stade successif, quand il importe d'utiliser les résultats de la modification de l'ambiance, obtenus par l'exécution des travaux de la compétence de l'Etat, et d'introduire dans le fond particulier le nouvel ordre productif. Le Consortium, en effet, assiste avec son outillage technique et financier les propriétaires de bon-

ne volonté, supplée à l'inaction des propriétaires négligents, met rapidement en lumière les difficultés objectives qui empêchent l'action des propriétaires dépourvus de capitaux, recourt à l'expropriation pour assurer à la place de ces derniers l'œuvre de transformation.

Le Consortium dans le système de la loi est l'instrument au moyen duquel on réalise l'unification de l'activité publique et privée qui concourent toutes les deux à la transformation de l'ordre productif. Il constitue encore le moyen juridique par lequel l'initiative privée dans le champ de la Bonification n'est pas surprise, mais utilisée, tout en étant soumise, suivant les principes de l'ordre corporatif, à l'intervention directe et modérée de l'Etat. Etant donné l'importance de cette institution du Consortium dans le système législatif, on comprend combien son absence doit rendre difficile la réalisation de l'intégralité de la Bonification. Dans l'hypothèse où il n'a pas pu être constitué, l'Etat peut assumer, directement ou au moyen de concessionnaires divers, l'exécution des Travaux publics, en s'appuyant sur la bonne volonté des propriétaires et en utilisant leurs propositions par le moyen imparfait de la publication préliminaire des projets. Et, les travaux publics effectués, il peut intervenir pour stimuler et veiller à l'exécution des travaux complémentaires intéressant les fonds privés, sauf à s'arrêter dans le cas de l'impossibilité financière du propriétaire, en attendant que des initiatives lui permettent de recourir au moyen juridique de l'expropriation. Il est facile de se rendre compte combien l'ingérence de l'Etat doit s'avérer plus lente et moins efficace que celle du consortium, lequel, vivant au contact des propriétaires et pouvant en suivre continuellement l'œuvre, a la possibilité de discriminer d'une façon rapide et sûre, les propriétaires qui ne veulent pas ou ne peuvent observer les obligations que leur impose la loi dans le but d'assurer les fins de la Bonification Intégrale.

CHAPITRE V

Le Plan Général de Bonification

Le plan général contient le projet des travaux publics et a un double effet.

Il précise quels sont, dans le cas particulier, les travaux qui doivent être exécutés par l'Etat ou son concessionnaire ; puis il en énonce, dans leurs grandes lignes, les modalités exécutives et la dépense.

L'examen de l'article 2 nous a montré que les travaux de caractère public ne sont pas précisés d'une manière suffisante pour être déterminés sans une appréciation de nature discrétionnaire. D'autre part ils ne sont considérés comme publics que s'ils répondent aux fins générales de la bonification, et l'énumération de l'article 2 n'est donnée qu'à titre d'exemple. Cela rend donc indispensable une détermination précise des travaux publics, détermination qui sera faite avec le projet général.

Mais la Bonification comprenant aussi des travaux de nature privée, complémentaires des précédents, il semblerait que la loi doive les indiquer. Si elle ne le fait pas, c'est qu'elle a voulu éviter une ingérence excessive de l'Etat dans le domaine privé ; il était en outre impossible de prévoir dans le détail le nouvel ordre de production agraire, d'autant plus que des travaux très variés peuvent être nécessaires, soit dans l'intérêt commun de plusieurs fonds, soit dans l'intérêt de fonds particuliers.

C'est pourquoi le législateur a jugé suffisant de fixer dans ses grandes lignes la direction de la transformation de l'agriculture, de tracer le cadre du nouvel édifice

agraire, et de s'en tenir à ce qui était suffisant pour donner une idée approximative du coût et du rendement.

En conséquence *l'article 4*, déclare que les directives fondamentales de la transformation sont parties intégrantes du plan général.

La loi n'a donc pas exigé comme pour les travaux publics, une prévision détaillée, mais seulement celle des règles générales auxquelles l'activité des propriétaires devra se conformer en procédant à la transformation agricole. Ces directives mêmes ne pourront être trop minutieusement détaillées et, il suffira d'énoncer celles qui sont indispensables et fondamentales pour réaliser les fins de la bonification.

La circulaire du 20 Mai 1933 N° 26 du Sous-Secrétariat pour la Bonification Intégrale, en donnant des instructions pour la rédaction des plans généraux, déclare que les principes essentiels, aux termes de la loi, doivent consister en une série d'obligations et de règles que le propriétaire devra observer en adaptant son exploitation au nouvel ordre agraire, obligations et règles tirées des fins publiques de la bonification.

Il faut observer déclare la circulaire que *l'article 1* de la loi pose comme condition de la classification dans un comprensorio de bonification la possibilité de réaliser d'importants avantages hygiéniques, démographiques, économiques et sociaux.

Il s'en suivra que les directives devront se préoccuper en premier lieu du complet assainissement hygiénique, en excluant ces ordres agraires incompatibles avec ce dernier. Ainsi sur les terrains marécageux on instaurera une culture continue et régulière, à l'exclusion de ces formes de pâturages incultes qui conservent les foyers malariques.

Au point de vue des avantages démographiques et économiques, l'augmentation de la production lourde et du travail agricole par unité de superficie a une im-

portance primordiale pour l'Etat. Cette considération pourra conduire à l'exclusion des ordres agraires nécessitant une main-d'œuvre inférieure à un minimum fixé, et à assurer des ordres de production lourde suffisants.

En vue des avantages sociaux, la loi a attribué une très grande importance aux conditions qui assurent à la population laborieuse une vie essentiellement rurale. Elle a voulu favoriser la résidence de la main-d'œuvre à la campagne et dans des habitations non agglomérées, lui assurer une suffisante continuité de travail agricole durant l'année, avec prédominance de ces contrats annuels ou pluri-annuels dans lesquels la participation au produit joue de la façon la plus large. Il est certain que pour atteindre ce but il faudra imposer dans les directives fondamentales des obligations adéquates pour les propriétaires.

Ces dispositions, en tant que génératrices d'obligations et de règles particulières, n'excluent pas toute liberté pour les propriétaires dans l'adoption du nouvel ordre agraire.

Il ne serait pas possible, en effet, de fixer les règles et les charges sans avoir une vision globale et approximative de la nouvelle orientation agraire. En somme, les directives constituent la conclusion d'un raisonnement qui a pour point de départ la prévision du nouvel ordre agraire, elles sont l'énonciation synthétique des résultats d'une recherche qui part de l'analyse des éléments constitutifs de la nouvelle orientation agricole (1). Sinon il ne serait pas possible de satisfaire aux prescriptions de l'article 4 pour lequel les directives de la transformation agraire doivent servir à évaluer les résultats économiques ou d'autre nature que l'on désire obtenir...

La loi dans l'article 4 parle de résultats économiques

(1) E. JANDOLI : La legge sulla Bonifica Integrale. Padova 1935, XIII, P. 43.

et d'autre nature. C'est qu'elle ne considère pas l'entreprise de bonification seulement du point de vue de l'intérêt privé, c'est-à-dire du point de vue de l'augmentation du rendement foncier pour les propriétaires, et elle n'écartera pas une entreprise de bonification parce que les capitaux à y investir ne procureront qu'un bénéfice inférieur à celui réalisable avec un autre placement ; car d'autres éléments, à savoir des avantages hygiéniques, démographiques et sociaux, interviennent dans l'appréciation de son utilité. Néanmoins la loi a voulu que ces résultats futurs soient évalués, que l'on en connaisse l'importance, pour la comparer à l'effort financier nécessaire et en apprécier la convenance, non du point de vue économique du propriétaire, mais du point de vue de l'intérêt de la Nation.

Malgré cela, les propriétaires resteront libres d'adopter un ordre productif compatible avec le respect des règles et des charges imposées par le Plan Général.

La loi a encore énoncé des prescriptions particulières pour les comprensori de bonification de première catégorie spécialement importants pour la colonisation, pour ceux inclus dans des zones malariques, et ceux assujettis à des règles spéciales aux termes de la loi sur les bois et les terrains montagneux (T. U. 30-12-1923 N° 3267).

Pour les premiers le plan général doit correspondre à ce but de colonisation et Serpieri a précisé que « les Nouveaux ordres agraires à instaurer dans les terrains bonifiés doivent répondre à cette double condition, à savoir l'emploi d'une main-d'œuvre élevée par unité de superficie, et offrir à la population agricole des possibilités de résidence stable et d'occupation suffisamment continue durant l'année. (1)

Pour obtenir ce résultat, il faudra peut-être des tra-

(1) A. SERPIERI : La legge sulla Bonifica nel terzo anno di applicazione. Roma 1933. P. 223.

vaux publics différents ou d'une plus grande importance que ceux généralement nécessaires quand la bonification n'a pas pour but prédominant la colonisation.

Ce but de peuplement influe sur les prévisions du projet des travaux publics, tant pour le choix et les modalités que pour la défense des travaux occurents.

De même cette préoccupation influera sur les directives de la transformation de l'agriculture. Il faudra établir des règles et des obligations en vue de réaliser la combinaison productive la plus apte à absorber la plus grande quantité possible de travail humain avec le maximum de stabilité et de continuité.

Souvent ce but de peuplement s'unit à celui de diminuer la surabondance de la main-d'œuvre disponible (notamment celle des journaliers agricoles) dans d'autres régions, en transférant des familles de colons dans le territoire à bonifier. En ce cas, la loi prévoit (article 38) que l'on peut imposer aux propriétaires l'emploi de ces familles de colons immigrés.

Quant aux comprensori compris dans des zones malariques, il faut retenir qu'une zone est dite malarique quand elle présente des conditions favorables à la diffusion simultanée ou à brefs intervalles de plusieurs cas de malaria contractés sur les lieux.

La détermination de telles zones se fait par décret-royal, sur proposition du Ministère de l'Intérieur.

A cet égard, la loi établit que le plan général doit prévoir l'adoption des moyens nécessaires pour empêcher la diffusion de la malaria et en préserver les travailleurs occupés aux travaux. Même ici le but de défense contre la malaria peut influencer tant sur la prévision des travaux de caractère public que sur la détermination des directives fondamentales de la transformation de l'agriculture.

Nous avons déjà parlé de l'influence du but de défense contre la malaria sur ces règles générales ; mais

pour les travaux publics, il suffit de dire que la protection des travailleurs exige des précautions particulières dans l'exposition et la modalité constructive des locaux des ouvriers, le recours à la prophylaxie à l'aide de la quinine et par l'établissement d'ambulances et d'infirmes, etc...

Pour empêcher la diffusion de la malaria durant l'exécution des travaux, il peut être nécessaire d'adopter des modalités particulières dans l'exécution et de suivre un ordre chronologique dans le développement des travaux principalement hydrauliques ; de supprimer autant que possible les conditions du sol capables de déterminer ou d'aggraver les causes de la malaria.

Il pourra notamment être nécessaire d'établir un régime des eaux plus régulier, par la suppression des étangs et au moyen de travaux de canalisation. On emploiera encore les divers moyens de lutte contre l'anophèle (pétrolisation, vert de Paris et Gambusias).

Quand dans le comprensorio se trouvent des fonds soumis à des règles particulières aux termes de la loi sur les bois et sur les terrains montagneux, il peut arriver que l'introduction du nouvel ordre productif soit incompatible avec le maintien des obligations existantes. Par exemple la conservation d'une vaste étendue boisée peut être en opposition avec les fins d'intensification de l'agriculture et de peuplement qui sont visées par la bonification.

La loi a résolu ce conflit en donnant la préférence aux fins de la bonification dans la mesure du possible.

Ce Plan qui constitue un élément essentiel et indispensable de l'entreprise de bonification est dressé par les soins du Ministère de l'Agriculture et des Forêts. Mais cette tâche peut être confiée à la personne juridique qui a obtenu la concession des travaux de bonification, c'est-à-dire le Consortium des propriétaires ou la Société, et c'est ce qui a lieu en règle générale. Cela

répond d'ailleurs au caractère de la bonification, aussi la circulaire du 20 Mai 1933 N° 26 du Sous-Secrétariat pour la Bonification Intégrale, dispose que la rédaction de ce Plan sera confiée au Consortium qui soumettra ensuite le résultat de ses études à l'approbation du Gouvernement. Durant l'élaboration du plan le consortium devra se tenir en contact avec les organes techniques de l'Etat, de cette façon il sera le produit d'une collaboration entre les organes du consortium et ceux de l'Etat.

Au besoin des limites seront fixées pour l'élaboration de ce plan et s'il n'existait pas de consortium, la circulaire dispose qu'il faudrait procéder à sa constitution selon la procédure normale. Et seulement, dans le cas d'urgence, le Ministère procéderait à la rédaction du plan soit directement ou par concession.

Nous avons vu que la loi avait exigé l'approbation du Plan par le Ministère de l'Agriculture et des Forêts ; mais il peut arriver qu'un plan susceptible de retouches contienne des éléments suffisants pour juger de la possibilité et de la convenance d'entreprendre quelques unes des œuvres prévues. En ce cas, l'on pourra procéder au commencement des travaux car l'exigence légale de la rédaction du plan a été respectée, et il est inutile de retarder le commencement des travaux pour des questions de détail.

Le Plan doit ensuite être publié, afin que tous ceux qui y ont intérêt puissent présenter leurs observations ou leurs réclamations.

La loi (art. 4) s'en remet au Règlement pour les modalités de la publication et, en attendant que ce dernier soit promulgué, le Sous-Secrétariat pour la Bonification Intégrale a fixé les principes de cette publication, par la circulaire du 17 Mai 1933 N° 97, qui reproduit les dispositions prévues pour la publication des projets de travaux publics avant la nouvelle loi.

La publication est ordonnée par le Ministère ou à sa

place par les directeurs des offices décentralisés des travaux publics ou par le commissaire pour la bonification intégrale de Ferrare.

Le décret relatif à la publication fixe le laps de temps durant lequel le Plan Général devra demeurer déposé près de l'office du génie civil compétent, à la disposition du public, et la date ultime pour la présentation des réclamations.

Le décret ministériel est affiché dans toutes les communes incluses dans le territoire à bonifier.

Sauf le cas où la bonification est assumée directement par l'Etat, les dépenses de la publication sont supportées par celui qui aspire à la concession des travaux publics. Il est tenu d'en faire l'avance d'après l'évaluation de l'office du génie civil chargé de veiller à cette publication.

Une fois celle-ci terminée, le Génie civil procédera à une reddition des comptes avec le concessionnaire.

Le Plan avec les rapports de publication et les réclamations éventuelles est soumis à l'examen du comité technique provincial qui doit se prononcer sur le projet des travaux publics, aux termes de la loi du 2 Juin 1930 N° 755, et ce dernier le transmet ensuite à l'Inspecteur agraire qui en réfère au Ministre, ou bien, lorsqu'il y a des offices décentralisés de travaux publics, il le transmet à celui territorialement compétent.

Quand le Plan n'est pas établi par le Consortium des propriétaires, l'Inspecteur devra demander conseil à la fédération provinciale locale des agriculteurs.

Ces formalités une fois terminées, les pièces sont envoyées au Sous-Secrétariat pour la Bonification Intégrale, qui prend encore l'avis du Conseil supérieur des Travaux publics et établit, s'il n'y a pas d'obstacle, le décret ministériel qui approuve le plan et donne la suite qu'elles comportent aux réclamations relevées au siège de la publication.

Le décret d'approbation est porté à la connaissance des intéressés au moyen de la publication et de l'insertion par extrait dans le bulletin des annonces légales de la province ou des provinces intéressées.

Par cette publication le plan général devient exécutoire et se trouve apte à produire les effets juridiques auxquels il est destiné. Cette efficacité découle de la date de la publication, sauf pour l'imposition ou l'élimination des charges, aux termes de la loi sur les bois et sur les terrains montagneux ; car, en ce cas, l'art. 5 prescrit que le plan devient exécutoire quinze jours après la publication.

Quels sont les effets juridiques du Plan Général ?

Il détermine tout d'abord les travaux qui incombent à l'Etat dans l'entreprise de Bonification.

Il rend ensuite *obligatoire pour les propriétaires la transformation de l'ordre productif dans leurs fonds*, et la réalisation de cet ordre nouveau selon les règles fondamentales tracées dans le Plan. Ce qui entraîne, comme nous l'avons vu, une limitation de droit public sur la propriété des immeubles dans le comprensorio de bonification. En ce sens, il se rapproche de nos plans d'extension, d'aménagement et d'embellissement des villes (lois du 14 Mars 1919 et du 19 Juillet 1924, décret-loi du 25 Juillet 1935) qui, dans un but d'hygiène ou d'esthétique, imposent aux propriétaires dont les immeubles sont englobés dans le plan des limitations à leur droit de propriété. Ils doivent, en effet, obtenir avant de construire un permis qui ne leur sera délivré que si leurs projets sont conformes aux règles édictées par le plan d'extension.

En troisième lieu le plan comporte la *déclaration d'utilité publique* des travaux que les propriétaires ont l'obligation d'effectuer.

Enfin si le maintien des locations en cours s'oppose aux directives contenues dans le plan général, l'appro-

bation de ce dernier rend possible sans indemnité la résiliation des contrats en cours.

Il est bien évident que toutes ces dispositions impératives du Plan supposent la détermination du territoire auquel il se réfère, c'est-à-dire la délimitation du comprensorio sujet aux obligations de la Bonification.

Tant que cette détermination n'est pas faite, il est impossible, en effet, de préciser à quels fonds s'applique la modification de l'ordre productif. A cet effet, la loi prévoit la délimitation du comprensorio par les soins du Ministère de l'Agriculture et des Forêts, et son approbation comporte les mêmes formes que celles prévues pour l'approbation du plan général. Aussi sera-t-elle faite le plus souvent par le même décret qui approuve le plan lui-même.

CHAPITRE VI

Le Financement des Travaux

Les travaux de bonification auraient constitué une charge trop lourde pour les particuliers, qui auraient reculé devant un investissement de capitaux dans des entreprises très souvent moins rémunératrices que les placements en usage sur le marché financier. Aussi le législateur a-t-il prévu l'intervention de l'Etat dans la dépense de ces travaux, de façon à limiter l'effort financier des individus à ce qui est nécessaire pour leur rendre rémunératrice l'entreprise de Bonification. Ce concours se manifestera donc dans les deux phases de la Bonification, c'est-à-dire en contribuant largement à la dépense des travaux publics et en accordant des subventions aux propriétaires pour l'exécution des travaux complémentaires.

L'intervention de l'Etat s'explique par les fins d'intérêt public de la Bonification ; mais si importantes soient-elles, le législateur a fixé une limite maxima au concours de l'Etat dans la dépense. On comprend fort bien que ce concours, qui a pour but de compenser le sacrifice concédé au rendement des capitaux investis en vue des avantages publics, ne puisse être illimité ; car, au-delà d'une certaine mesure, les avantages ne seraient plus en rapport avec les sacrifices. A cet effet, les dispositions des articles 2, 3 et 38 qui rendent obligatoires les travaux de bonification sont en rapport étroit avec celles des articles 4, 7 et 8 qui prescrivent l'évaluation

des résultats futurs et fixent une limite au concours de l'Etat.

Nous nous trouvons donc en présence d'un devoir juridique de l'Etat de financer dans les limites prévues les travaux de bonification. Ce concours de l'Etat ayant pour but d'assainir la balance de l'entreprise, ne peut être déterminé de façon fixe et égale pour toutes les entreprises de bonification ; mais doit nécessairement s'adapter à la diversité des besoins. C'est le principe qu'adopta le législateur avec une certaine limitation, conseillée d'ailleurs par l'extrême difficulté de la prévision des résultats économiques de la transformation de l'ordre productif. Car, en raison de cette difficulté, une règle qui aurait déferé à l'administration l'appréciation du déséquilibre futur pour doser d'après ce dernier le concours de l'Etat, aurait donné lieu à des inconvénients pratiques d'autant plus graves que la compétence du service administratif aurait été moindre. C'est pourquoi le législateur a voulu se référer à quelques éléments objectifs pour évaluer la dépense de l'entreprise et établir lui-même une graduation des contributions, censée correspondante aux besoins.

Ces critères objectifs sont de trois ordres :

On a tenu compte en premier lieu des fins publiques de la bonification, notamment de la colonisation et de l'augmentation d'emploi de la main-d'œuvre d'une façon stable. En raison de ces avantages sociaux le Gouvernement appuiera des deniers publics et dans une large mesure les travaux nécessaires à obtenir de tels résultats.

En second lieu, le législateur s'est référé à la nature des travaux, car certains comportent par eux-mêmes un rendement corrélatif du capital employé, alors que d'autres, tels les ouvrages d'entretien hydro-géologique, réduisent le rendement en exigeant, par exemple, l'abandon momentané des cultures.

Et enfin, le territoire lui-même sera pris en considération avec toutes ses différences géologiques et climatologiques. Ainsi dans l'Italie Septentrionale et Centrale la nature favorable du sol implique l'emploi de capitaux moindres que dans l'Italie Méridionale ou dans les Iles.

En conséquence la loi tient compte, dans la répartition des contributions du Trésor, des fins de la bonification, de la nature des travaux, du territoire dans lequel est situé le comprensorio.

Ce principe suivant lequel la bonification doit demeurer une entreprise économiquement souhaitable pour les particuliers, permettra de réduire le concours de l'Etat même au-dessous de la limite normalement prévue, si les résultats économiques de la bonification s'avèrent comme essentiellement favorables. Car l'intervention de l'Etat, nous ne saurions trop le répéter, a pour but essentiel de maintenir l'œuvre bonificatrice dans le cadre d'une opération économique normale, c'est-à-dire génératrice d'avantages et de bénéfices adéquats pour les propriétaires.

Cette hypothèse d'une réduction du concours de l'Etat au-dessous du minimum normal, en l'espèce, a été tenue par la loi comme un peu exceptionnelle, car elle exige alors, que « les résultats économiques de la bonification se présentent comme sûrement favorables ». Mais quand cette prévision est possible, la loi ne pose d'autres limites à cette réduction que « de ne pas exclure pour les propriétaires la convenance de la bonification », et laisse à l'Etat le soin de diminuer son concours dans les travaux publics ou ses subventions pour les travaux complémentaires, ou bien même les deux, suivant les besoins. En ce sens, la circulaire du 20 Mai 1933 N° 26, déclare qu'il est préférable de réduire la quote-part assumée par l'Etat pour les travaux publics, ce qui aura

pour effet de stimuler l'activité des propriétaires dans l'exécution des travaux intégratifs de leur compétence.

Il est évident que cette augmentation de leurs dépenses dans les travaux publics en raison de la diminution de celles de l'Etat, les incitera à hâter la transformation de l'ordre productif par l'achèvement des travaux complémentaires, afin de profiter plus rapidement de l'augmentation de rendement foncier qui découlera de la Bonification Intégrale, et de récupérer ainsi le fruit des capitaux qu'ils y ont investis.

Mais comment cette appréciation des résultats économiques, nécessaire pour calculer la réduction, sera-t-elle possible ?

Par l'étude du Plan Général qui, comme nous l'avons vu, doit contenir les éléments nécessaires à l'évaluation des résultats économiques de l'entreprise.

Mais cette évaluation préventive, reposant sur la base d'éléments sommaires et de large approximation, n'est pas exempte d'incertitude, aussi le législateur a-t-il admis cette réduction, seulement lorsque les résultats économiques s'annoncent *sûrement* favorables. La circulaire du 20 Mai 1933 N° 26 est heureusement venue assouplir ces dispositions en permettant la réduction dans le premier lot des travaux de l'Etat, et sans exclure la révision dans les lots successifs. Le professeur Jandolo en déduit la possibilité de réviser tant dans le sens de la réduction que de l'augmentation, au fur et à mesure de l'exécution des lots successifs de travaux, sans que l'on puisse dépasser toutefois la limite prévue pour la quote-part globale et fixée par la loi. Si l'on a réduit, par exemple, le concours de l'Etat durant l'exécution des premiers lots, et que, par la suite, les prévisions optimistes soient démenties, ce concours de l'Etat pourra être élevé au-delà des limites fixées par la loi, à condition, toutefois, de ne pas dépasser la dépense globale prévue par l'Etat. De même, si avec le développement

des travaux la participation financière de l'Etat s'avérerait excessive, elle pourrait être réduite dans leur exécution ultérieure. (1).

Ces principes théoriques établis, nous allons voir maintenant comment se répartit la charge des travaux publics de Bonification.

La loi (art. 7) distingue tout d'abord parmi les divers travaux publics, ceux de reboisement et de reconstruction des forêts détériorées, de correction des bras montagneux des cours d'eaux, de consolidation des terrains en pente, etc... C'est le budget de l'Etat qui en supportera toute la dépense, car ces opérations ne sont pas génératrices, tout au moins dans un laps de temps suffisant, d'une augmentation de rendement correspondante aux capitaux investis.

D'ailleurs cette mesure est conforme à la juste préoccupation de ne pas s'écarter des directives de la législation sur les forêts et les terrains montagneux qui confie à l'Etat la charge totale des dépenses de systématisation. Il n'y aurait, en effet, aucune raison de diminuer les dépenses de l'Etat au détriment des propriétaires lorsque ces travaux s'exécuteraient dans des zones de bonification.

Cette même préoccupation se retrouve pour les travaux hydrauliques connexes à la bonification et dont la dépense se trouve réglée par les lois du 25 Juillet 1904 N° 523 et 13 Juillet 1911 N° 774.

Selon ces lois les travaux destinés à la systématisation des cours d'eaux des plaines se divisent en cinq catégories :

Première catégorie. — Ceux qui ont trait à l'entretien du lit des fleuves.

Deuxième catégorie. — Ceux qui s'exécutent tout le long des fleuves endigués et de leurs confluent

(1) E. JANDOLO : La legge sulla Bonifica Integrale. Padova 1935, XIII, P. 64.

lement endigués, à partir du point où les eaux commencent à courir entre les digues ou des lignes de défenses continues, et quand ces ouvrages présentent un grand intérêt pour la province.

Les nouvelles canalisations, leur rectification et tous les ouvrages annexes qui ont pour but de régulariser les mêmes fleuves.

Troisième catégorie. — Ceux qui ont pour but de défendre contre les eaux les voies de chemins de fer, les routes et tous les ouvrages d'un grand intérêt public.

Les travaux de défense contre les inondations, les érosions, les invasions de graviers et autres matières d'alluvions pouvant causer de grands dommages aux terrains et aux habitations d'une ou plusieurs communes, ou susceptibles de créer des marécages nuisibles à l'hygiène ou à l'agriculture.

Quatrième catégorie. — Ceux non compris dans les précédentes catégories et ayant trait à la systématisation du lit et à la régularisation des eaux des fleuves, des torrents, des grands collecteurs, et des cours d'eaux importants.

Cinquième catégorie. — Les travaux de défense des habitations, des cités, des villages et des bourgades contre les érosions et les éboulements.

Pour le classement entre les diverses catégories la loi ne considère pas le cours d'eau dans son ensemble, mais ses différentes portions, ainsi le même cours d'eau pourra comporter des travaux classés dans les diverses catégories. Et, lorsque un comprensorio est parcouru par des cours d'eaux dont la systématisation est nécessaire aux fins de la Bonification, il faut examiner quels sont leurs caractères et les fins particulières que les travaux se proposent, d'après les règles contenues dans les lois sur les travaux hydrauliques, pour connaître la catégorie dont ils présentent les caractères. La classifi-

cation dans une de ces diverses catégories règle le concours de l'Etat dans la dépense.

L'Etat assume, en effet, toute la dépense des travaux de systématisation de la première catégorie.

Les travaux de la deuxième et troisième catégorie, tout en étant principalement destinés à satisfaire les intérêts publics, font sentir leurs effets immédiats et bienfaisants pour certains individus, c'est le cas notamment des travaux destinés à protéger les terrains et les habitations des inondations ou des érosions. En considération de l'avantage qui en résulte pour les propriétaires des immeubles mis à l'abri des eaux, la loi les fait participer au coût de ces ouvrages.

Pour les travaux de la deuxième catégorie, l'Etat assumera 75 % des frais, et les propriétaires 25 %. Pour ceux de la troisième, la proportion sera de 70 % pour l'Etat et de 30 % pour les particuliers.

Ceux de la quatrième et cinquième catégories sont, en règle générale entièrement à la charge des intéressés (propriétaires ou communes). Ceux de la quatrième catégorie peuvent même être déclarés obligatoires pour les propriétaires, quand ils ont pour but de prévenir de graves dommages pour ces derniers, et, dans ce cas, l'Etat participera à la dépense, sans toutefois, que sa quote-part puisse dépasser le tiers du coût global.

Pour ceux de la cinquième catégorie, l'Etat peut y participer dans une mesure ne pouvant excéder le tiers, lorsque la dépense est disproportionnée à l'effort conjugué des propriétaires et des communes.

Mais il n'arrivera presque jamais que des travaux publics de bonification puissent présenter les caractères de ces travaux de quatrième et de cinquième catégories, car ces derniers consistent seulement en défenses limitées et partielles de la propriété riveraine et des habitations de certaines communes. C'est pourquoi on ne peut guère les assimiler à des travaux publics de boni-

fication nécessaires aux fins générales de l'activité bonificatrice qui doit, comme nous le savons, tendre à modifier les conditions ambiantes en vue de l'introduction du nouvel ordre productif, et non poursuivre des résultats partiels de défense contre les érosions, l'ensablement des terrains et des propriétés riveraines.

La dépense des travaux de construction des cabines de transformation et des lignes fixes ou mobiles de distribution de l'énergie électrique pour les usagers agricoles du comprensorio tout entier où d'une partie importante de ce dernier, sera répartie dans la proportion de 60 % pour l'Etat et de 40 % pour les propriétaires, car ces travaux procurent un avantage notable aux particuliers.

Quant à tous les autres travaux dont l'exécution est nécessaire pour réaliser les fins générales de la Bonification, l'Etat y contribue largement mais dans une proportion variable suivant les régions. La loi a prescrit, en effet, que l'Etat assumera 75 % de la dépense des travaux publics de bonification dans l'Italie septentrionale et centrale, sauf pour la Vénétie Julienne, la Maremme Toscane et le Latium où ce concours atteindra 87,50 %.

Le but poursuivi influe encore sur la répartition de la dépense des travaux publics. En vue de la colonisation, par exemple, on pourra aggraver les charges des propriétaires intéressés et augmenter corrélativement le concours financier de l'Etat. C'est pourquoi dans les comprensori de première catégorie où, comme nous l'avons indiqué, la loi impose des travaux plus onéreux pour les propriétaires, le concours de l'Etat peut s'élever de 75 à 84 % dans l'Italie septentrionale et centrale, excepté la Vénétie Julienne, la Maremme Toscane et le Latium, et d'autres régions encore où il peut atteindre 92 %.

On peut donc résumer ainsi les dispositions de la loi :

- a) Pour les travaux des montagnes, de systématisation des cours d'eaux des plaines, de construction des **cabines de transformation** et des lignes de distribution de l'énergie électrique à usage agricole, on appliquera les dispositions des lois sur les forêts et les terrains montagneux ou sur les travaux hydrauliques.
- b) Le concours de l'Etat pour tous les autres travaux variera suivant les régions, mais représentera presque toujours la plus grande part de la dépense.
- c) La quote-part de l'Etat sera plus élevée dans les **com-pren-sori de bonification de première catégorie**.

Il peut arriver quelquefois que l'Etat assume des travaux qui auraient dû être normalement à la charge des provinces ou des communes si le territoire où ils sont exécutés n'avait pas été classé comme zone de bonification. L'article 2 de la loi énonce, en effet, à titre d'exemple les ouvrages d'approvisionnement en eau potable, les constructions d'édifices publics d'intérêt communal, celles des routes qui coïncident la plupart du temps avec les charges de voirie incombant à la province et à la commune.

Dans toutes ces hypothèses il y aura un enrichissement sans cause parfois très important pour ces personnes administratives ; aussi pour éviter un tel résultat que rien ne justifie, la loi a-t-elle reconnu à l'Etat la faculté d'exiger une contribution proportionnée à leur enrichissement.

Nous venons de voir que le coût des travaux publics de bonification grève pour la plus grande part le budget de l'Etat et, dans une mesure moindre, les propriétaires des terrains bonifiés.

Pour assurer aux entrepreneurs de ces travaux les fonds nécessaires, le législateur adopta le paiement en annuités, comprenant le capital et les intérêts qui ont

varié de 4 à 5 %. Ces annuités, au nombre de trente en général, sont représentées par un *certificat* que les entrepreneurs, pour obtenir le remboursement du capital employé, doivent escompter sur le marché libre de l'argent. Ces opérations sont fortement garanties, puisqu'il s'agit d'annuités dues par l'Etat ou par les propriétaires privés, mais ayant le caractère de charges réelles grevant les terrains et assimilées aux dettes pour impôt foncier.

Pour obtenir un fonctionnement régulier de ces financements, il a été institué auprès de l'Association Nationale des Consortiums de bonification et d'irrigation, un *Comité spécial*, composé de représentants des principaux instituts de crédit. Ces représentants, en se réunissant périodiquement, peuvent connaître les besoins d'ensemble des financements et se répartir la tâche pour y faire face.

Les principales exigences du financement des travaux publics de bonification exécutés par les concessionnaires sont au nombre de deux :

1° Assurer aux bonifications un financement à court terme en attendant qu'ils puissent obtenir, sur la base des états d'avancement des travaux, le paiement de la première tranche de la contribution de l'Etat et de celle des propriétaires.

2° Assurer le financement définitif, c'est-à-dire l'escompte des trente annuités, qui sert à démobiliser le financement provisoire.

C'est pendant l'exécution des travaux, c'est-à-dire pendant la période dite du « financement provisoire », que le consortium est essentiellement un organe de gestion. Les premiers concours de l'Etat ne parvenant au consortium qu'après un temps assez long, c'est ce dernier qui doit payer, pendant les premiers mois, les intérêts passifs.

La période de « financement provisoire » occasionne

de lourdes charges financières pour les propriétaires, aussi le Consortium tend-t-il à réduire le plus possible la durée de cette période, en accélérant par tous les moyens possibles le rythme des travaux, afin de comprimer les charges à l'extrême. Ils veulent, ce faisant, gagner la prime de gestion que constitue la diminution des intérêts passifs.

Pour les financements provisoires, les caisses d'épargne et autres institutions ordinaires de crédit, de même qu'une institution spécialisée, la *Société de développement des bonifications*, sont mises à contribution, par l'intermédiaire de l'*Association Nationale*.

Pour l'escompte des annuités de la contribution d'Etat qui doit assurer le financement définitif, on a principalement recours aux instituts publics d'assurances (*Institut national fasciste de la Prévoyance sociale*, *Institut national des Assurances*) et au *Consortium de Crédit pour les Travaux publics*, ce dernier ayant le droit d'émettre des obligations sur le marché.

L'escompte des titres d'annuités dues par les propriétaires est principalement pratiqué par les *instituts de crédit foncier* qui émettent, eux aussi, les obligations foncières à cet effet.

Les titres d'annuités de bonification de l'Etat sont escomptées aux taux de 5 % et ceux des particuliers aux taux de 4 %.

Les économistes qui ont examiné plus particulièrement le côté financier du problème des bonifications, estiment que l'organisation du crédit pour celles-ci répond aux exigences très sérieuses de la situation financière. Malgré le resserrement du crédit, l'Italie veut assurer l'exécution de vastes travaux de bonification. Elle ne peut cependant charger excessivement son budget, ni priver les autres activités des capitaux indispensables. La situation financière de l'Italie rendait, en effet, un emprunt massif impossible. Dès lors, le paiement en

annuités de la subvention de l'Etat s'imposait ; car, non seulement les capitaux nécessaires étaient trop importants, mais encore ils répondaient à des besoins trop exceptionnels pour que quelques budgets puissent en supporter toute la charge.

L'intervention de l'Etat, avons-nous dit au début de ce chapitre, ne se borne pas à assumer une quote-part de la dépense des travaux publics de bonification ; mais il concourt encore aux travaux intégratifs exécutés par les propriétaires, au moyen de *subventions*.

De même que pour les travaux publics, ce concours sera fixé, au préalable, par la loi qui tiendra compte de leur diverse nature technique et de la partie du Royaume où ils s'exécutent. Les principes qui déterminent ces subventions étant les mêmes que pour celles concédées en faveur des *Améliorations foncières*, réalisées indépendamment de toute classification en comprensori, nous les étudierons ultérieurement avec les « Améliorations foncières ».

Pour l'instant il nous suffit de relever que cette intervention de l'Etat se manifestera de deux manières, *soit dans le paiement d'une quote-part de la dépense, ou bien dans celui d'une partie des intérêts*, lorsque le propriétaire recourt à des emprunts pour se procurer le capital nécessaire à l'exécution des travaux.

A la différence des travaux publics qui sont toujours financés par l'Etat dans une mesure plus ou moins large, les travaux privés de bonification ne sont pas tous subventionnables, et le Ministre de l'Agriculture doit établir pour chaque comprensorio, ceux qui sont susceptibles d'être subventionnés ou de bénéficier d'une aide dans la charge des intérêts. Or, ce concours de l'Etat ayant pour but d'équilibrer la balance de l'entreprise de bonification, la détermination des travaux susceptibles de subventions, de même que leur évaluation, sont fonction de ce but d'équilibre budgétaire.

Mais ce choix n'est pas toutefois uniquement dominé par cette nécessité d'équilibrer la balance de l'entreprise, le désir du Gouvernement de voir les propriétaires orienter leur production dans tel ou tel sens, conforme aux fins politiques ou sociales de la bonification, a une part qui n'est pas à négliger dans cette attribution des subventions. En ce sens, la circulaire du 20 Mai 1933 N° 26, émanée du Sous-Secrétariat pour la Bonification Intégrale, déclare qu'il faut donner *la préférence à ceux qui présentent la plus grande importance pour les avantages publics de la Bonification* dont l'Etat doit se préoccuper tout particulièrement. Elle cite à titre d'exemple la construction d'habitations pour les travailleurs, les travaux nécessaires aux fins hygiéniques, etc... A ce point de vue cette discrimination des catégories de travaux à subventionner est étroitement liée aux directives générales de la transformation de l'Agriculture dans les comprensori.

Cela nous permet de préciser le moment où cette détermination des catégories doit se faire. La loi ne dit rien sur ce point, mais la connexion étroite qui existe entre ce choix et l'élaboration des directives de la transformation de l'Agriculture, permet d'affirmer, selon le Professeur Jandolo, que cette classification des travaux à subventionner doit être concomitante à l'approbation du Plan Général (1). D'ailleurs la dite circulaire qui, précisément, traite cette question du moment où doit se faire la distinction des catégories de travaux privés à financer et la mesure de ces subventions, opte pour cette solution.

D'une part, fait-elle observer, « une détermination anticipée de ces éléments, basée sur l'étude des directives fondamentales », est utile aux propriétaires qui peuvent en tenir compte dans la préparation des pro-

(1) E. JANDOLO : La legge sulla Bonifica Integrale. Padova 1935, XIII, P. 82.

jets exécutifs, et même à l'Etat qui peut ainsi mieux orienter ces projets vers les fins publiques de la bonification. Mais d'une part, cette distinction première, peut restreindre cette liberté des propriétaires, dans le choix de la nouvelle organisation de leurs entreprises, que le législateur a voulu voir substituer à l'ancienne. Mais les subventions nécessaires et leur mesure sont plus faciles à établir sur la base d'un examen du projet exécutif, tenant compte des charges imposées aux propriétaires par les travaux complémentaires et de la nécessité d'assainir la balance de l'entreprise du point de vue économique-privé.

Entre ces exigences opposées, la circulaire décide que la détermination des travaux susceptibles de subventions se fera en même temps que l'approbation des règles générales de la transformation agraire, mais que la mesure définitive de ces subventions aura lieu avec l'examen du projet exécutif, en accordant, bien entendu, la préférence aux travaux reconnus subventionnables dans le plan général, avec la faculté même d'en concéder à d'autres ouvrages qui s'avéreraient nécessaires pour assurer la réalisation des directives ou pour garantir la convenance économique de la bonification pour le propriétaire.

Ces instructions de la circulaire de 1933 furent précisées ultérieurement dans la pratique. On adopta, en effet, dans le Plan Général une distinction entre des catégories de travaux pour lesquelles une subvention sera toujours accordée et d'autres pour qui elle sera facultative. Cela permet de maintenir une certaine élasticité dans le choix des travaux subventionnables, conforme à la nécessité d'adapter le concours de l'Etat à l'effective balance économique de l'entreprise.

Pour être complet nous devons encore mentionner une troisième forme d'intervention financière de l'Etat, consistant à attribuer des primes d'encouragement aux

propriétaires qui, dans le cadre du nouvel ordre agraire, et sous son contrôle, expérimentent de nouveaux ordres de cultures conformes aux fins générales de la bonification. Lorsque la tradition locale, en effet, n'est plus là pour guider les cultivateurs, il est utile de recourir à des essais en vue de découvrir le genre de cultures qui conciliera le mieux les intérêts privés et les fins de la Bonification. C'est pourquoi la loi a prévu la faculté d'encourager les propriétaires de bonne volonté au moyen de ces primes qui n'ont rien de commun avec les subventions ordinaires, car elles sont un appui supplémentaire du Gouvernement pour récompenser ceux qui courent les risques de ces expériences dont toute la collectivité profitera ensuite. La loi en autorisant le Ministère de l'Agriculture et des Forêts à accorder ces primes, n'en a pas fixé le montant, elle laisse à l'administration le soin de les doser au fur et à mesure des besoins pour permettre à l'expérimentateur de couvrir ses dépenses tant que dureront les essais.

L'exposé des principes que nous venons d'étudier nous a nettement démontré que la participation de l'Etat à la dépense des travaux publics ou privés de bonification a pour but d'assurer la convenance économique pour les propriétaires de la transformation de l'ordre productif de leurs terres.

Ceux-ci soutiendront, en effet, la totalité de la dépense des travaux privés qui ne sont pas susceptibles d'être subventionnés aux termes de l'article 8 de la loi. Ils participeront dans une mesure variable, suivant les cas, au coût de ceux qui sont subventionnés. Et enfin ils contribueront aux travaux publics pour la quote-part que l'Etat laisse à leur charge suivant l'article 7 de la loi.

Dans le premier cas les frais de l'entreprise ne présentent aucun caractère spécial. Le propriétaire investit des capitaux pour améliorer la productivité de son

fonds, c'est une simple opération économique privée dont il supporte la dépense et recueille le bénéfice. Le caractère obligatoire de cette activité complémentaire de celle de l'Etat, ne change aucunement la nature de l'opération.

Mais quelle est la nature juridique du concours des propriétaires dans la dépense des travaux publics de bonification ?

Ces travaux, étant donné leur caractère d'ouvrages publics et leur exécution par l'Etat, la contribution des propriétaires ne peut s'analyser, comme on est tenté de le faire à première vue, en une participation à une charge commune de l'Etat et des particuliers. Il n'existe entre l'Etat et les individus aucun rapport assimilable à celui créé par le contrat de société, consistant en un partage des gains et des dépenses proportionnel à la quote-part de chacun des associés.

L'œuvre publique de la Bonification est assumée par l'Etat indépendamment de la volonté des propriétaires, elle a pour but de réaliser des fins collectives et ses effets s'étendent à la généralité des sujets.

Toutefois ces travaux effectués en vue de créer les conditions d'ambiance, favorables à la transformation de l'ordre productif dans un comprensorio donné, font sentir leurs effets immédiats et favorables sur les immeubles auxquels ils sont destinés. Citons par exemple la construction de voies de communication, de digues, etc... C'est en raison de ce *bénéfice spécial*, retiré par leurs fonds de l'exécution de travaux destinés à servir l'intérêt général, que les propriétaires sont tenus d'assumer une quote-part de la dépense.

Cette prestation des intéressés ne peut être assimilé à un impôt étant donné la connexion entre l'avantage obtenu et la contribution. De même on ne peut la confondre avec une taxe destinée à obtenir un service correspondant de l'administration, car le but de l'activité

publique n'est pas de rendre un service spécial aux propriétaires, mais bien de réaliser des fins d'utilité générale.

Cette participation des propriétaires, constituant une charge ayant son fondement dans le bénéfice spécial que ceux-ci retirent de l'exécution d'une œuvre entreprise en vue de l'utilité générale, sera considérée avec plus d'exactitude comme une *contribution d'amélioration*. Cette charge des propriétaires est qualifiée par la loi (art. 21) de *réelle*. En conséquence les propriétaires sont tenus au paiement de cette contribution, non en vertu d'une obligation personnelle, mais en vertu de leur droit de propriété sur l'immeuble avantagé par l'œuvre publique de bonification, et leur obligation sera éteinte par la cessation de leur rapport avec l'immeuble. Donc pour se soustraire à leur obligation, ils devraient abandonner leurs fonds. Ce droit de l'Etat d'exiger la contribution est garanti par un privilège sur l'immeuble, les récoltes, les fermages, conformément aux règles établis pour l'impôt foncier. Enfin pour le recouvrement on applique les règles de la perception des impôts directs, ce qui est important ; car, en cas d'inexécution, la procédure exécutive normale devant l'autorité judiciaire est remplacée par une procédure administrative, suivant laquelle l'injonction de payer est faite par l'administration et a ainsi *force exécutoire*. L'action judiciaire n'en suspend pas l'efficacité et les oppositions sont résolues par la voie administrative du Préfet. Cette compétence administrative s'arrêtera néanmoins au stade de la vente aux enchères pour laquelle la juridiction ordinaire est compétente.

Il nous reste à voir pour terminer ce chapitre, quels sont les propriétaires appelés à contribuer aux dépenses et la façon dont se répartit la quote-part de chacun.

La loi (art. 10) déclare que les propriétaires des immeubles situés dans le comprensorio et qui retirent un

avantage de la Bonification, doivent participer aux dépenses de l'entreprise commune ; mais cette affirmation a besoin que nous la précisions davantage.

Nous avons déjà indiqué que la contribution des propriétaires a pour cause le bénéfice spécial retiré par leurs fonds de l'exécution des travaux publics, il est donc naturel que le contingent soit réparti en raison de ce bénéfice.

La loi a donc envisagé pour déterminer la quote-part de chaque propriétaire, non l'avantage général dérivant de l'exécution de l'ensemble des travaux publics de bonification qui est la transformation de l'ordre productif, mais les avantages spéciaux qui résultent des divers travaux publics en raison de leur nature même. Il n'y a pas, en effet, coïncidence absolue entre le périmètre de transformation et celui de contribution, c'est pourquoi l'article 3 de la loi prescrit au Ministère de l'Agriculture et des Forêts de pourvoir à la délimitation du *comprensorio* soumis aux obligations qu'entraînent la bonification, et du *territoire grevé* de la contribution aux dépenses des travaux publics. Certains fonds retireront, en effet, un bénéfice spécial de certains ouvrages publics, sans être pour cela soumis à cette obligation de transformation. Il suffit de songer à la construction d'une route, d'un aqueduc, etc..., qui, tout en ayant pour but de rendre possible la transformation des terres du *comprensorio*, peut avantager d'autres fonds, étrangers à la zone de bonification ; car ces ouvrages, nous le savons, peuvent être parfois accomplis en totalité ou en partie hors du *comprensorio*.

Pour nous résumer, nous dirons que la loi exige une contribution, seulement de la part des propriétaires qui retirent un avantage de l'exécution des travaux publics individuellement considérés, et lorsqu'ils ne sont pas à charge totale de l'Etat.

En somme, il faut retenir de ces explications un peu

touffues, que le territoire grevé de la charge des dépenses peut être différent de celui soumis aux obligations de la bonification et, cela, pour deux raisons :

a) Même des terrains exempts de l'obligation de la transformation agraire et situés par conséquent hors du comprensorio, peuvent retirer un bénéfice spécial des travaux publics de bonification. Tel est le cas, par exemple, d'une route construite à l'usage du comprensorio et se prolongeant sur d'autres fonds.

b) Certaines terres comprises dans la zone de bonification peuvent être exonérées de cette contribution, si les travaux qui leurs procurent un avantage sont à la charge totale de l'Etat. Ce sera le cas des ouvrages de systématisation hydro-géologique des terrains montagneux.

La ligne qui délimite le territoire soumis aux obligations de la bonification en vue de la transformation de l'ordre agraire, forme le « périmètre de transformation ». Celle qui fixe les limites du territoire grevé de cette charge de participer aux travaux publics, est dite « périmètre de contribution ».

Généralement ces deux périmètres ne coïncident pas, mais si cela arrivait, une délimitation unique servirait aux deux fins suivantes, à savoir la détermination des immeubles astreints aux obligations de la bonification et à la participation au coût des travaux publics.

La circulaire du 17 Mai 1933 N° 27 du Sous-Secrétariat pour la Bonification Intégrale établit que les projets du périmètre de transformation et de contribution doivent être publiés par l'affichage près de l'office du génie civil compétent.

Cette publication est ordonnée par le Ministère de l'Agriculture et des Forêts ou par les directeurs des offices décentralisés des travaux publics ou par le Commissariat de la Bonification Intégrale de Ferrare.

L'affichage en a lieu dans toutes les communes inté-

ressées, c'est-à-dire situées dans le périmètre désigné par le projet.

Les délais pour la publication écoulés, le projet et les éventuelles réclamations sont soumises au *Comité technique Provincial* et au *Conseil supérieur des travaux publics*.

Le Ministre de l'Agriculture procédera ensuite à l'établissement définitif du périmètre par *décret motivé*. Ce décret ministériel est notifié par voie administrative aux réclamants et publié par extrait dans la Gazette officielle.

Mais, si cette délimitation du périmètre de contribution permet de déterminer les immeubles grevés de cette charge, elle laisse intacte la question de sa répartition entre les différents propriétaires.

Le contingent devant être réparti en raison du bénéfice découlant de la réalisation des travaux publics, la loi s'est préoccupée de rendre possible la détermination et le paiement des contributions même pendant la période d'exécution des travaux. A cet effet, elle a prescrit le recours à une répartition provisoire sur base d'indices approximatifs, puis à une répartition définitive en raison des avantages issus des travaux publics.

Cette règle de la répartition de la dépense relative au bénéfice, mérite quelques précisions.

Tout d'abord de quel bénéfice faut-il tenir compte ?

La construction de routes améliorant la viabilité du territoire a pour avantage d'assurer ou de faciliter les communications.

L'exécution de travaux de protection contre les eaux, écarte le péril des inondations. La consolidation des dunes et les plantations d'arbres brise-vents, protègent les terrains des éboulements et des méfaits des vents violents, etc... Mais très souvent le bénéfice qui motive l'obligation de contribuer à la dépense, n'est pas le résultat

d'une catégorie de travaux bien déterminés, et résulte au contraire de diverses catégories d'activités.

Pour calculer le contingent de chaque propriétaire, on indiquera par la lettre *v* le bénéfice dérivé de l'amélioration du réseau routier, par la lettre *d* celui des travaux de défense hydraulique, par la lettre *i* celui des ouvrages d'irrigation, par *r* celui des travaux d'assainissement tendant à résorber la malaria. Le contingent sera donc réparti entre les immeubles qui participent aux bénéfices *v*, *d*, *i*, *r*. Si la valeur de tous ces bénéfices est identiques, la fraction $c/4$ représentera la quote-part due par les propriétaires des immeubles visés. Mais le plus souvent on aura des coefficients différents et, en ce cas, on représentera par l'indice 100 l'ensemble des bénéfices envisagés ; puis on affectera des coefficients appropriés aux différents bénéfices, soit, par exemple, 30 à la lettre *V*, 20 à *d*, 35 à *i*, 15 à *r*. Il ne restera ensuite qu'à calculer la quote-part de contribution de chaque fonds.

Le calcul de ces coefficients est soumis à des règles techniques dont l'étude nous entraînerait trop loin. Nous indiquons seulement à titre d'exemple, que l'on tient compte de la distance qui sépare le fonds avantagé des ouvrages créateurs de ce bénéfice.

APPENDICE

Les Améliorations Foncières

Les améliorations foncières, aux termes de la loi sur la Bonification, sont constituées par des travaux destinés à perfectionner les cultures et à augmenter le rendement des terres, effectués indépendamment d'un plan général et dans un but d'intérêt public.

Cette exécution indépendante d'un Plan Général constitue leur différence essentielle avec les Bonifications. D'autre part cette intervention de l'intérêt public dans ce domaine de nature habituellement privée, les différencie nettement des améliorations que tout propriétaire, soucieux de la bonne administration de ses biens, accomplit sur ses terres.

Elles interviennent donc, lorsqu'il ne s'agit plus de modifier radicalement l'ordre productif ; mais simplement de le perfectionner. Quoique présentant des avantages certains pour la collectivité, l'intérêt de l'Etat y est moindre que dans les bonifications ; c'est pourquoi le législateur s'en est remis à la libre initiative des intéressés et a limité son intervention à un simple concours financier.

Quels sont donc les travaux qui, par leurs caractéristiques générales, s'avèrent susceptibles d'augmenter le rendement agricole en considération de l'intérêt public ?

L'article 43 du décret-royal du 13 Février 1933 N° 215 nous en donne, à titre d'exemple, la longue énumération suivante :

Les travaux de systématisation hydraulique-agraire des terrains, les travaux de recherches, d'approvisionnement et d'utilisation des eaux dans un but agricole ou d'alimentation.

La construction et la réparation des voies de communication entre fonds, celles de téléferiques pouvant y suppléer. Les défrichements à l'aide de moyens mécaniques ou d'explosifs.

Les travaux nécessaires à la transformation de l'énergie motrice des ouvrages hydrovores, ceux d'amélioration foncière des pâturages de montagne, ceux nécessaires à l'établissement des cabines de transformation et des lignes fixes ou mobiles de distribution de l'énergie électrique pour l'usage agricole, et, en général, *tous ceux exécutés en vue de l'amélioration des terres*, à l'avantage d'un ou plusieurs fonds, indépendamment d'un plan général de bonification.

Cette énumération embrasse des travaux très variés, mais présentant tous cette caractéristique commune *de la stabilité de l'amélioration apportée*.

On peut donc conclure en disant que les améliorations foncières, selon la loi sur la Bonification, comprennent les travaux que les intéressés exécutent afin de perfectionner d'une manière stable et durable la productivité des fonds, et susceptibles de satisfaire des fins d'intérêt public, tout en étant principalement réalisés dans l'intérêt privé des propriétaires.

Cette utilité publique des améliorations foncières légitimera le concours de l'Etat à leur dépense, aussi allons-nous étudier maintenant le statut de ces subventions gouvernementales ?

Leur but essentiel étant de stimuler l'activité des propriétaires, elles n'interviennent que si l'entreprise, laissée à la seule charge des intéressés représente un effort trop grand et une opération économique insuffisamment rémunératrice.

L'Etat en vue des avantages extra-économiques qu'il poursuit, intervient alors, pour rétablir la balance économique de l'opération. Elles seront encore utilement employées, lorsqu'on désire voir l'activité des propriétaires s'orienter dans une voie qui n'est pas dans la tradition locale ou bien ignorée des agriculteurs.

De même, lorsque les individus ont la possibilité, à égalité de rendement, d'employer leur activité et leurs capitaux à des travaux d'amélioration autres que ceux désirés par l'Etat, ce dernier pourra juger utile d'intervenir financièrement, afin d'aiguiller les propriétaires dans la voie qu'il souhaite.

L'intervention du Gouvernement permet d'influer sur le choix des investissements fonciers, dans le but d'assurer l'exécution de ces améliorations, intéressant l'intérêt général ; mais que les particuliers n'effectueraient pas sans cela, soit à cause du déséquilibre économique qu'elles entraîneraient, soit à cause de leur ignorance technique, ou bien par ce qu'ils auraient le même avantage à d'autres perfectionnements.

Les circonstances qui justifient et déterminent les subventions de l'Etat, varient naturellement avec les régions et les époques. Prenons par exemple les travaux d'irrigation.

Dans les régions où cette pratique correspond à la tradition locale et procure des avantages économiques certains, il est bien évident que les intéressés s'y emploieront sans l'aide du Gouvernement.

Par contre l'intervention de l'Etat deviendra nécessaire, dans les régions où cette utilisation de l'eau exige des dépenses importantes ou bien si les méthodes employées sont encore incertaines.

De même la construction des silos pour la conservation des produits agricoles peut constituer un placement avantageux de capitaux ; mais dans certains cas il peut être nécessaire d'aider financièrement leur cons-

truction pour divulguer la connaissance de ce mode de conservation des produits du sol. L'Etat peut encore avoir intérêt au développement de certaines cultures en raison des besoins du marché national ou international et, en ce cas, il encouragera les producteurs, par une attribution de subsides, à s'adonner à telle ou telle forme d'exploitation.

Cette inévitable variabilité des conditions de lieu et de temps exclut toute possibilité de déterminer à l'avance les catégories d'améliorations foncières susceptibles d'être subventionnées.

Il est seulement possible de discriminer par catégories et par régions, en tenant compte de la phase actuelle de l'Agriculture, les travaux auxquels l'Etat attribue le plus fréquemment ses subventions.

C'est pourquoi la loi qui admet en principe la possibilité de subventionner toutes les améliorations foncières, a voulu que les catégories de travaux, susceptibles d'une aide financière, soient déterminées par le Ministère de l'Agriculture pour chaque province ou partie de province, et après avis du conseil provincial de l'économie corporative. De cette façon les améliorations, bénéficiant d'une participation de l'Etat à leur coût, ne sont pas rigidement énumérées par la loi ; mais par la prévoyance de l'Administration. La loi devient ainsi un instrument malléable dans les mains de l'administration ; elle ne crée plus un système juridique rigide, mais une discipline adaptable aux variétés des besoins, et l'Etat ne se borne pas à une assistance servile des initiatives privées. Au contraire, il fixe lui-même les nouveaux buts à atteindre dans l'intérêt général et assiste les initiatives privées, seulement si elles tendent vers les fins assignées de façon que le progrès agraire soit dirigé vers l'intérêt de la Nation.

Cette délégation législative confère donc au Ministère une faculté permanente de modifier suivant les besoins,

les catégories de travaux pouvant bénéficier des faveurs du Gouvernement.

Mais, lorsque l'Administration déclare qu'une catégorie de travaux est susceptible de subventions, cela ne signifie pas, loin de là, que tous ceux, rentrant dans les cadres de la catégorie en question, bénéficieront du concours de l'Etat à la dépense.

L'article 43 donne, en effet, au Ministère la faculté de dénombrer les travaux qui peuvent être appuyés financièrement par le Gouvernement ; mais non, ceux qui doivent l'être obligatoirement. Il n'existe donc pas, pour l'exécution des améliorations foncières, *un droit* à l'aide de l'Etat ; mais seulement un intérêt conditionné à un pouvoir discrétionnaire de l'autorité administrative.

Nous avons déjà sommairement indiqué, en étudiant les travaux de la compétence des propriétaires dans les bonifications, que l'aide de l'Etat peut se manifester de deux manières. Il peut, en effet, prendre à sa charge une quote-part du coût des travaux, ou bien contribuer au paiement des intérêts lorsque les propriétaires ont dû recourir à l'emprunt pour l'exécution des améliorations.

Le choix entre ces deux modes de participation à la charge de l'œuvre d'amélioration, dépend donc des intéressés.

Quant à la quotité de l'aide consentie par l'Etat, il aurait peut-être été logique de laisser à l'Administration le pouvoir de la déterminer, cas par cas, de façon à permettre aux bénéficiaires de réaliser un placement suffisamment rémunérateur de leur capitaux, investis dans l'œuvre d'amélioration.

Mais l'application d'un pareil principe aurait, sans aucun doute, soulevé de nombreuses difficultés. Aussi la loi a-t-elle fixée elle-même les limites de ce concours de l'Etat, en tenant compte, comme pour les travaux publics de bonification, de certains éléments objectifs,

à savoir le lieu d'exécution et les caractéristiques techniques des travaux.

Elle tient compte notamment des conditions naturelles si différentes suivant les régions de la Péninsule. En conséquence, la quotité du concours de l'Etat qui est normalement du tiers de la dépense, peut être élevée jusqu'au 38 % quand les améliorations ont lieu dans l'Italie méridionale, dans les îles, dans la Vénétie Julienne, dans la Maremme Toscane et dans le Latium.

De même, pour les pâturages de montagne, en raison des moyens plus réduits de ces populations et du coût plus élevé des travaux, ce taux de 38 % sera encore adopté.

La loi établit ensuite une échelle des contributions étatiques, basée sur les caractéristiques techniques des travaux. C'est ainsi que pour la construction des aqueducs ruraux, l'Etat paiera 75 % des frais ; pour celle des cabines de transformation et des lignes de distribution, sa quote-part sera de 45 % ; pour les travaux d'utilisation de l'énergie électrique et ceux de défrichement à l'aide d'appareils mécaniques, elle sera de 25 %, etc...

Par contre la loi a prévu la possibilité de réduire cette quotité ; mais cette diminution est limitée et la participation de l'Etat ne peut être inférieure au 10 % du coût global des travaux. En somme la loi a fixé les limites extrêmes dans lesquelles seront établies les subventions de l'Etat suivant les besoins. Mais, de même que pour les travaux publics de bonification, cette diminution de la quotité normale est un peu exceptionnelle et n'est envisagée que pour les améliorations qui se présentent sous un jour particulièrement favorable.

Ce concours de l'Etat, consistant soit dans le paiement d'une quote-part des dépenses, soit dans celui d'une partie des intérêts, doit être équivalent quel que soit le mode choisi. Mais cette équivalence ne doit pas

être entendue d'une façon rigide, ainsi quand une catégorie de travaux bénéficie d'une subvention de 38 % et que l'intéressé opte pour le concours de l'Etat aux intérêts, on n'exigera pas que cette subvention en intérêts, si elle était capitalisée, atteigne ce taux de 38 %. La loi n'a pas voulu modifier les règles qui régissent le crédit agraire de faveur, et n'a pas voulu que les subventions en intérêts, puissent dépasser la mesure établie par la loi du 30 Décembre 1923 N° 3139 et suivantes qui fixent la quotité de l'Etat à 2,50 %.

En conséquence celui qui recourt au crédit pour se procurer les moyens nécessaires à l'exécution des travaux, continue à obtenir le concours en intérêts dans la limite maxima fixée par les lois sur le crédit agraire ; mais si ce concours représente une participation financière de l'Etat inférieure à celle que l'on aurait obtenu avec une subvention en capital, la différence pourra être accordée en capital.

La loi pour assurer l'équivalence des deux modes de participation de l'Etat, veut que l'on commence par évaluer en capital la quotité assignée à une catégorie déterminée de travaux, afin de pouvoir vérifier ensuite si le concours en intérêts s'avérera égal, supérieur ou inférieur à celui en capital. S'il est supérieur, le concours en intérêts, devra être réduit de façon à correspondre à celui en capital. Au contraire s'il s'avérait inférieur, on pourrait, en sus du concours en intérêts, ajouter un supplément en capital, de façon à rejoindre le coefficient fixé pour la participation de l'Etat. De cette manière la loi a remédié à l'imperfection de la précédente législation qui, réglant séparément les subventions en capital et en intérêts, et accordant plus facilement les secondes que les premières, créait un encouragement à recourir au crédit même pour ceux possédant des capitaux suffisants. Cette façon de procéder augmentait inutilement la demande de crédit près des instituts finan-

ciers qui ont déjà tant de peine à assurer le service des besoins normaux. D'autre part on créait une situation moins favorable pour ces régions, plus particulièrement rurales, où l'opération financière est, encore aujourd'hui, considérée sous l'aspect de l'emprunt plutôt que de l'investissement productif.

Ce système de l'intégration d'une quotité de capital au concours en intérêts, a donc éliminé le déséquilibre que laissait subsister parfois la législation passée. De plus, il a rendu inutile la nécessité de renoncer au crédit de faveur pour obtenir l'aide en capital, quand celle-ci était concédée dans une proportion plus élevée, et elle a plus sûrement organisée pour les intéressés la liberté de choisir entre les deux formes de subsides de l'Etat, suivant les exigences diverses des besoins de chacun.

Enfin, il est de règle que, sauf la partielle intégration d'une quotité de capital au concours en intérêts, celui qui a obtenu l'une de ces subventions ne peut obtenir l'autre, la loi excluant le cumul. Une seule exception est faite en faveur des pâturages de montagne, ou des communautés agraires, institutions publiques et personnes morales en général ; car, dans ce cas, il leur est possible d'obtenir, en sus du concours en capital, celui en intérêts.

Actuellement un projet de loi a été déposé au Parlement, afin de transformer, en cas d'emprunt, le concours de l'Etat en rentes annuelles équivalentes au concours en capital. De cette façon, on éviterait la complication de l'intégration d'une part en capital aux subventions en intérêts.

Ces règles concernant la participation de l'Etat à la dépense des améliorations foncières, sont également applicables aux travaux de bonification de la compétence des propriétaires ; c'est pourquoi nous en avons

réserve l'étude à ce chapitre, afin de ne pas trop surcharger celui ayant trait au Financement.

En sus de ce concours de l'Etat pour aider les propriétaires ou leurs consortiums, on admet le recours aux instituts spéciaux de crédit agricole qui peuvent, comme nous l'avons vu, accorder des prêts de faveur avec le concours de l'Etat pour les intérêts, et garantis par des hypothèques sur les fonds à améliorer.

En Italie le crédit agraire comprend deux branches distinctes :

1° - Le crédit d'exercice pour favoriser la gestion de l'exploitation, c'est un crédit à court terme.

2° - Le crédit agraire d'amélioration, crédit à long terme et à taux réduit, destiné à rendre les améliorations foncières supportables pour l'économie privée.

Le crédit agricole n'est pas une administration publique ; mais l'Etat a autorisé les grandes banques, les instituts fonctionnant sous son contrôle, les caisses d'épargne et beaucoup d'autres instituts locaux à exercer le crédit d'amélioration qui réclame de longues immobilisations de capitaux. Le service est assuré par des instituts régionaux ou inter-régionaux et par l'*Association nationale pour le crédit agraire d'amélioration* à Rome.

L'Association nationale a été constituée au capital de 250 millions de liras par l'Etat et les grands instituts (Banque de Naples, Banque de Sicile, l'Institut de Crédit des Caisses d'Epargne, la Caisse nationale des Assurances sociales, l'Institut national des Assurances, la Caisse nationale des Assurances pour les Accidents du Travail, la Banque nationale du Travail et de la Coopération, les Instituts régionaux de Crédit agricole).

L'Association émet des bons à lots remboursables en moins de cinq ans pour un total double de son propre capital. Elle peut aussi émettre des obligations dans la limite de huit fois son capital, elles seront garanties

soit par l'hypothèque ou par les rôles de contribution des consortiums. Les garanties réclamées pour le crédit d'amélioration varient, en effet, suivant que l'emprunteur est un agriculteur ou un consortium.

L'agriculteur doit hypothéquer ses immeubles et le consortium transmet simplement à l'Institut de crédit les rôles des contributions de ses membres.

Cette organisation du crédit agraire en Italie présente de nombreux points communs avec celle de notre Crédit Agricole Français, ainsi que nous le montrera l'incursion rapide que nous allons faire dans ce domaine.

Le service du crédit agraire est, en effet, assuré chez nous par des Sociétés de crédit immobilier et principalement par les *Caisses de crédit agricole*, fonctionnant sous le contrôle de la Caisse Nationale de Crédit Agricole. Ces caisses se rapprochent beaucoup des Instituts de crédit agricole Italiens.

Du point de vue législatif, nous indiquerons tout d'abord, que la matière est réglée par la *loi du 5 Août 1920*, complétée par plusieurs décrets ultérieurs, qui constitue pour ainsi dire le code du crédit agricole.

De ce texte législatif ressort l'organisation suivante :

1°) Au premier échelon nous trouvons les caisses locales de crédit agricole mutuel constituées par tout ou partie des membres d'une ou de plusieurs des associations suivantes et par ces associations elles-mêmes : syndicats professionnels agricoles, sociétés d'assurances mutuelles agricoles, sociétés coopératives agricoles, associations syndicales et sociétés diverses d'intérêt agricole.

Elles peuvent consentir à leurs sociétaires des prêts à court terme dont la durée totale ne doit pas excéder celle de l'opération en vue de laquelle ces prêts sont consentis.

Elles pratiquent encore des prêts à moyen terme

pour l'aménagement ou la reconstitution des propriétés. Ces prêts sont remboursables en dix années par amortissements annuels et entourés de garanties particulières, telles que cautions, warrants, hypothèques ou dépôts de titres.

Enfin, elles peuvent accorder à leurs sociétaires individuels des prêts d'argent à long terme ; mais elles exigent alors comme garantie une inscription hypothécaire ou un contrat d'assurance en cas de décès. Ces prêts à long terme qui constituent le crédit d'amélioration, bénéficient d'un taux d'intérêt réduit, fixé par décret rendu sur proposition du Ministre de l'Agriculture et du Ministre des Finances, après avis du Conseil d'Administration de la Caisse nationale de crédit agricole. Il doit toujours être inférieur de 1.50 au moins au taux d'escompte de la Banque de France, sans pouvoir descendre au-dessous du taux de 3 %.

Ces prêts primitivement fixés à 40.000 francs au plus (chiffre probablement modifié), non compris le montant des frais, sont conclus pour une durée de remboursement pouvant atteindre vingt cinq ans.

2°) Au-dessus de ces caisses locales, nous trouvons les Caisses Régionales qui ont pour but de faciliter les opérations à court terme, à moyen terme et à long terme des caisses locales de crédit agricole mutuel de leur circonscription qui leur sont affiliées.

Elles réescomptent après endossement par les caisses locales les effets souscrits par les sociétaires de ces caisses.

Elles peuvent faire aux caisses locales des avances nécessaires à la constitution d'un fond de roulement. Toutefois, pour celles qui ont fait appel au concours financier de l'Etat, ces avances ne pourront dépasser pour chaque caisse locale, le montant du capital versé à la Caisse Régionale sous forme de souscription de parts.

Ces deux catégories de caisses de crédit agricole

peuvent contracter les emprunts nécessaires pour constituer ou augmenter leurs fonds de roulement.

Pour celles ayant fait appel au concours financier de l'Etat, ces emprunts doivent être préalablement soumis à l'autorisation du Ministre de l'Agriculture. Elles peuvent se procurer des capitaux en réescomptant leur portefeuille d'effets ou en empruntant sur titres. Elles peuvent recevoir de toute personne des dépôts en compte-courant avec ou sans intérêt, et tout dépôt de titres.

3°) Au sommet de l'organisation se trouve l'Office National du crédit agricole qui, depuis la loi du 9 Août 1926, a pris le nom de « Caisse Nationale de Crédit Agricole ». C'est un établissement public possédant l'autonomie financière.

Cette Caisse Nationale de crédit agricole a pour objet de coordonner l'action des institutions de crédit agricole, de faciliter leurs opérations et de développer, parmi les populations rurales, la pratique du crédit mutuel et de la coopération agricoles.

A cet effet, elle centralise les fonds mis à sa disposition par la loi du 5 Août 1920, elle en assure la gestion ainsi que celle des dépôts qui lui sont confiés, elle consent des avances aux caisses régionales de crédit agricole mutuel, aux sociétés de crédit immobilier.

Elle bénéficie d'une dotation qui comprend toutes les sommes qui peuvent lui être affectées par mesure législative et notamment celles qui proviennent de l'avance, des redevances et des redevances supplémentaires que la Banque de France doit verser à l'Etat en vertu des conventions des 31 Octobre 1896, 11 et 28 Novembre 1911, 26 Octobre 1917, approuvées par les lois des 17 Novembre 1897, 29 Décembre 1911 et 20 Décembre 1918 et de toute convention qui pourrait intervenir ultérieurement.

Sur le fonctionnement de la Caisse Nationale de

crédit agricole, nous ne pouvons que renvoyer à la loi de 1920 et au décret du 9 Février 1921.

Nous nous bornerons à rappeler que ce fonctionnement est assuré, sous l'autorité de la commission plénière, par le conseil d'administration et par le directeur général, dans les conditions déterminées par l'article 36 de la loi du 5 Août 1920 et par le décret du 9 Février 1921.

La commission plénière comprend des membres élus et des membres nommés par décret.

Parmi les membres élus, on compte 6 représentants du Parlement, élus moitié par le Sénat et moitié par la Chambre des Députés, ainsi que des délégués des caisses régionales de crédit agricole formant les deux cinquièmes des membres de la commission.

Les délégués des caisses régionales de crédit agricole mutuel, sont élus au scrutin de liste par les conseils d'administration des différentes caisses régionales. Chaque caisse régionale ayant reçu des avances aura droit à une voix.

Les membres nommés par décret, sur la proposition du Ministre de l'Agriculture et du Ministre des Finances, sont désignés de la façon suivante :

Un membre du Conseil d'Etat.

Un membre de la Cour des Comptes.

Un membre de l'Académie d'Agriculture.

Un membre du Conseil Supérieur de l'Agriculture, représentant les Associations Agricoles.

Un représentant du Ministère des Finances.

Un représentant du Ministère de l'Agriculture.

Un représentant du Ministère de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance Sociales.

Le Gouverneur de la Banque de France.

Un inspecteur général des Finances.

Un inspecteur général de l'Agriculture.

Un inspecteur général du génie rural.

Un inspecteur général des Associations Agricoles et des institutions de crédit.

Les membres du Conseil d'Administration sont élus par la commission plénière et doivent comprendre au moins deux délégués élus par les caisses régionales.

Le budget du Crédit National agricole comprend des comptes de recettes ordinaires et de recettes extraordinaires et des comptes de dépenses ordinaires et de dépenses extraordinaires.

Les recettes se composent :

1° Des intérêts des diverses avances et des divers placements faits par l'office national du crédit agricole.

2° Des subventions et fonds de concours de toute nature provenant d'administrations publiques, d'associations diverses ou de particuliers, ayant un caractère annuel et permanent.

3° Des autres ressources d'un caractère annuel et permanent.

Les recettes extraordinaires se composent :

1° Du produit des emprunts contractés directement ou au moyen de bons émis par l'intermédiaire des caisses régionales de crédit agricole mutuel.

2° Des prélèvements à effectuer, s'il y a lieu, sur la dotation générale du Crédit national agricole, pour assurer le fonctionnement de cet office.

3° Des subventions et fonds de concours de toute nature provenant d'administrations publiques, d'associations diverses ou de particuliers, ayant un caractère accidentel.

4° De toutes autres ressources accidentelles.

L'inspection et le contrôle de cette organisation du crédit agricole sont assurés par l'Inspection Générale des associations agricoles et des institutions de crédit, instituée au Ministère de l'Agriculture qui a pour mission

de s'assurer que les prescriptions de la loi du 5 Août 1920 sont régulièrement observées par le Crédit National agricole, par les caisses régionales de Crédit agricole mutuel et par les institutions ayant reçu des avances de l'Etat.

Le Crédit National Agricole contrôle le fonctionnement des diverses institutions ayant reçu des avances, et les caisses régionales contrôlent le fonctionnement des caisses locales qui leur sont affiliées et celui des diverses institutions ayant reçu des avances par leur intermédiaire.

Cette sommaire étude du Crédit agricole nous a permis de retrouver presque constamment la main de l'Etat qui intervient au moyen d'avances pécuniaires, réparties par les soins de la Caisse Nationale et d'opérations de contrôle qui sont les conséquences des premières. Notre crédit agricole est donc fortement contrôlé et cet interventionnisme a été rendu nécessaire par les besoins économiques actuels.

Il serait, en effet, fort difficile aux Instituts de crédit que nous venons d'étudier, de se passer des avances de l'Etat et d'assurer notamment le service du crédit à long terme au taux réduit pratiqué en cette matière.

Les fluctuations économiques et les variations monétaires sont les facteurs déterminants de cet Interventionnisme protecteur. C'est pourquoi l'organisation du crédit agricole, partie d'un point de vue libéral, a subi une sorte d'étatisation de fait qui l'apparente au système Italien où le crédit agricole est assuré par des Instituts financiers fonctionnant sous le contrôle du Gouvernement, comme nous l'avons déjà mentionné plus haut.

TROISIÈME PARTIE

La Bonification des Marais Pontins

par l'Œuvre Nationale des Combattants

La Bonification des Marais Pontins

par l'Œuvre Nationale des Combattants

La plus importante de toutes les Bonifications Italiennes est incontestablement celle des Marais Pontins « la gemme delle bonifiche » ainsi que la définit Serpieri, sous-secrétaire d'état pour la Bonification Intégrale.

Nous avons déjà donné une vue d'ensemble de l'œuvre accomplie dans notre introduction, d'ailleurs ce retour à la vie des anciens marais pestilentiels de la Campagne romaine est suffisamment connu de tout le monde à l'heure actuelle, pour nous dispenser d'une description minutieuse, hors du cadre d'une thèse de droit.

Ce chapitre sera surtout l'étude de l'organisation et des méthodes de l'Œuvre Nationale des Combattants dont nous avons déjà signalé le rôle immense dans un nombre important de bonifications Italiennes ; car, c'est à elle, que revient tout l'honneur de la conquête des Marais Pontins.

L'Œuvre Nationale des Combattants, institution sous le contrôle de l'Etat, avec personnalité juridique et gestion autonome, placée sous la haute surveillance du Chef du Gouvernement, a pour but de concourir au développement économique et à la meilleure organisation du Pays. Elle s'occupe principalement de la transformation foncière de la terre et de l'augmentation de la moyenne et de la petite propriété de façon à accroître la production nationale et à favoriser l'existence stable sur la terre Italienne, d'une population agricole plus dense.

Créée pour donner aux combattants d'Italie une preuve tangible de la gratitude nationale, l'Œuvre, pour atteindre les buts qui lui sont tracés par sa loi constitutive, se sert de ceux qui ont pris part à la grande guerre en ce qu'ils représentent la force physiquement la plus efficace et moralement la mieux préparée pour la reconstruction économique du Pays.

Par l'institution de l'Œuvre Nationale des Combattants, la Nation Italienne a voulu accomplir un acte de reconnaissance et un acte de foi : acte de reconnaissance envers ceux qui ont combattu pour elle ; acte de foi dans l'esprit de sacrifice des combattants qui, dans l'œuvre de paix, savent apporter la même volonté qui les incita à rendre à la Patrie son honneur et sa liberté.

En assignant aux légions des combattants la première place dans la bataille féconde de la reconstitution du patrimoine national et, en leur assurant, avec les charges les plus lourdes, les bénéfices les plus grands et les plus directs, elle fait revivre la tradition romaine du « Miles Agricola ».

Elle identifie ainsi avec une grande opportunité le devoir envers ceux qui ont combattu pour la Patrie avec un devoir plus élevé encore, celui de pourvoir, dans l'intérêt général, à la renaissance agricole du Pays. C'est dans cette identification de devoirs que réside la caractéristique fondamentale de l'Opera Nazionale per i Combattenti.

Il existe en Italie, comme nous l'avons vu, d'autres institutions qui, dans la noble émulation suscitée par la politique ruralisatrice du Gouvernement fasciste, concourent puissamment, par les bonifications hydrauliques et par les transformations foncières, au développement agricole de la Nation ; mais aucune, comme l'Œuvre des Combattants, issue de la guerre pour la réalisation de la plus haute fin d'assistance qui ait jamais été assignée à une Institution, ne peut réaliser

aussi bien la fusion harmonique de l'intérêt des combattants avec l'intérêt général du Pays.

Fondée au capital de 300 millions de liras, capital dépassant aujourd'hui 700 millions, son patrimoine est composé de terres acquises selon le droit commun, de terres qui lui ont été transférées par des lois spéciales et, enfin, par des terres appartenant jadis à la dotation des biens de la Couronne et cédées à l'Œuvre par la munificence souveraine.

Toujours pour la réalisation de ses buts, la loi donne à l'œuvre, la faculté de demander le transfert en propriété de terrains, lorsqu'ils sont sujets à des obligations de bonification ou qu'ils paraissent susceptibles d'importantes transformations foncières ou d'utilisation industrielle en relation étroite avec l'activité agricole de l'Institut, ou lorsqu'ils sont nécessaires pour la construction de bourgades rurales ou de centres de colonisation.

Elle peut en outre demander l'assignation en emphytéose ou la location à long terme des biens ruraux appartenant à l'Etat ou à d'autres institutions publiques, lorsque l'utilisation de ces biens sert à la réalisation de ses fins.

L'existence des conditions nécessaires pour le transfert en propriété et l'assignation en emphytéose ou en location, est déclarée par un *Collège Central d'arbitrage* qui a son siège à Rome, près la Cour d'Appel et qui est présidé par un Président de Section de la Cour de Cassation.

Le transfert de propriété ou l'assignation, en emphytéose ou en location est ordonné par décret-royal, et les indemnités, redevances ou prix de location, lorsqu'ils ne sont pas arrêtés d'un commun accord, sont déterminés par des tribunaux provinciaux d'arbitrage sur la base des revenus normaux et nets des biens attribués à l'Œuvre.

Elle pourvoit aux travaux de bonification hydraulique

que et agricole en employant par priorité la main-d'œuvre des combattants individuels ou de leurs associations. Elle concède parfois les travaux, en tout ou en partie, à des Institutions ou à des organisations qui offrent les garanties techniques et financières nécessaires et qui s'engagent à donner la préférence, pour l'exécution des travaux, à des travailleurs anciens combattants. A cette fin, l'Œuvre peut aussi préconiser la constitution d'institutions de ce genre, ou y participer et leur fournir les capitaux et les moyens techniques nécessaires.

Les terres, une fois bonifiées et rendues propres à une culture immédiate, sont concédées soit directement à des cultivateurs isolés ou à des coopératives d'agriculteurs, à condition qu'elles soient constituées presque exclusivement d'anciens combattants.

La superficie concédée est limitée à la force de travail de la famille, car le but essentiel de l'Œuvre est bien de peupler l'Italie de cultivateurs d'élite, choisis parmi les nationaux les mieux préparés à cette tâche.

Ces concessions affectent une forme contractuelle spéciale : *la location sous condition d'amélioration avec droit de rachat*. Cette manière de procéder donne à l'Œuvre la possibilité d'expérimenter les capacités de l'usager, et au locataire la certitude, qu'après un laps de temps plus ou moins long d'expérience, il pourra devenir propriétaire du fonds qui lui a été concédé. Cette méthode garantit en outre l'exécution des travaux nécessaires pour la transformation du fonds, car la reconnaissance du droit de rachat est strictement subordonnée à l'accomplissement de cette obligation de mise en valeur.

Le concessionnaire verse au moment de la signature de l'acte, le quart ou le cinquième du prix fixé. Le solde est échelonné sur dix annuités avec une réduction notable pour les cinq premières échéances, afin de permettre aux colons d'avoir plus de disponibilités pour l'ex-

exploitation de la propriété. C'est en somme le principe de la vente à terme ou du compromis de vente.

De la sorte, l'Œuvre ne se contente pas de déterminer seulement une extension graduelle du territoire productif de la Nation, mais encore elle favorise la création de groupements de petits propriétaires conscients de la fonction sociale de la propriété. Actuellement il n'y a pas moins de 20.000 ouvriers agricoles qui, sous l'égide de l'Œuvre, sont en train de se transformer en petits propriétaires fonciers, moralement et pratiquement préparés, aimant l'ordre, défenseurs de la Patrie et de ses Lois.

Au début de 1935, l'action bonificatrice de l'Œuvre s'étendait sur près de 450.000 hectares de bonifications hydrauliques et d'aménagements forestiers. Elle s'intéressait à la transformation foncière et agricole de plus de 105.000 hectares dont près de 19.000 déjà divisés et concédés définitivement à des cultivateurs directs qui, ayant satisfait à toutes les obligations contractuelles, étaient devenus propriétaires. De plus 10.453 hectares furent divisés en fermes et concédés en vertu de contrats de ventes à long terme ; 6.650 hectares aliénés en gros lots, moyennant des contrats de vente définitive ; enfin, 69.051 hectares sont sous la gestion directe de l'Œuvre qui applique diverses formes de location agraire. De ces 69.051 hectares, 62.221 sont la propriété de l'Œuvre, 6.830 lui ont été concédés en emphytéose.

Ces 69.000 hectares comprennent les grandes entreprises agricoles de l'Œuvre, toutes munies et équipées du meilleur outillage technique et exploitées rationnellement.

En 1930, l'Opera produisait 39.723 quintaux de blé sur 3.836 hectares ; en 1934 sa production atteignit 123.629 quintaux sur 11.097 hectares, soit une moyenne d'environ 11 quintaux à l'hectare.

Au moment de l'attribution de son patrimoine, l'Œu-

vre occupait dans ses seules entreprises agricoles à exploitation directe 454 familles comprenant 2.443 membres. En Décembre 1934, elle assurait l'existence à 2.953 familles d'anciens combattants avec 25.600 membres, ces chiffres ont encore augmenté depuis.

Mais la plus remarquable de toutes les bonifications accomplies par l'Œuvre des combattants est sans contre-dit celle des Marais Pontins dont nous avons déjà signalé l'ampleur et le rythme accéléré.

Une œuvre grandiose a été réalisée dans le minimum de temps. De claires et avenantes cités ont surgi des marécages pestilentiels. Les installations hydrovores sont des chefs-d'œuvre de la technique moderne, les routes comptent parmi les plus belles de l'Italie.

Le Duce a commandé : *« Paysans qui avez été les glorieux fantassins de la Guerre et de la Révolution, vous serez les vainqueurs de la Bataille pour la conquête de la terre »*.

Tout le monde a obéi, chacun dans sa sphère a pris sa part dans le combat. L'Agro Pontino, situé à une heure de train de la Ville Eternelle devait disparaître en moins de cinq ans. Le programme a été réalisé grâce à l'énergie de tous et la Campagne Romaine étale maintenant avec une légitime fierté ses champs cultivés par des milliers de familles d'anciens combattants.

Dans cette prodigieuse entreprise le chef du Gouvernement fut admirablement secondé par le député Valentino Orsolini, Commissaire du Gouvernement, homme tenace et énergique, doublé d'un grand administrateur, qui sût s'entourer d'ingénieurs d'élite, sachant commander et tenir en mains ces légions infatigables de remueurs de terre qui affrontèrent crânement les fatigues et la fièvre. La réussite fut la noble récompense de leurs efforts et tous peuvent être fiers et s'enorgueillir d'avoir été les artisans de l'Inscription au Livre d'Or du

Fascisme, de cette victoire à laquelle avait vainement rêvé Jules César.

Voyons tout d'abord quels sont les principes qui régissent le recrutement et l'établissement des nouveaux colons des terres bonifiées. Nous analyserons ensuite les éléments du contrat un peu spécial qui détermine leur statut vis à vis de l'Œuvre.

La plupart des familles établies dans l'Agro Pontino proviennent des provinces où la poussée démographique est la plus intense, notamment du Veneto et de la Romagne. Ce sont généralement des familles très pauvres et dont les chefs ne comptent pas toujours parmi les plus aptes, les plus zélés et les plus prévoyants. Aussi l'Œuvre a-t-elle toute une éducation à accomplir, et ses directeurs techniques surveillent-ils étroitement les exploitations, tout en guidant et en soutenant les néo-métayers qui seront les propriétaires de demain.

Les types de fermes répondent aux nécessités d'une famille nombreuse, elles sont indépendantes les unes des autres et ne comportent qu'une seule famille. Ce système très onéreux de l'isolement des fermes a donné lieu à certaines critiques. D'aucuns eussent préféré de grandes exploitations employant un nombre élevé d'ouvriers agricoles et éventuellement leurs familles ; mais l'Œuvre a préféré ce système de la petite ferme, beaucoup plus coûteux certes, mais plus favorable à l'attachement du paysan à la terre.

Un centre de direction est établi pour chaque centaine de fermes et a pour but d'assurer, principalement durant les premières années, l'assistance technique et financière aux colons. Le rôle social du personnel technique de ces centres de direction est considérable. Il surveille les cultures, conseille les colons, encourage tout le monde. Au début de leur installation, beaucoup de familles regrettent leur « pease », les déracinés ont la nostalgie de leurs montagnes, de leur village, qu'ils ont

quitté pour gagner leur subsistance dans la grande étendue monotone de l'Agro Pontino.

L'Œuvre connaît cet état d'esprit, elle sait qu'il faut ménager une heureuse transition. Aussi facilite-t-elle aux colons les voyages vers leurs pays d'origine, elle donne aux jeunes gens qui ont dû abandonner une amie ou une fiancée, l'occasion de continuer leurs tendres relations en attendant le mariage que les dirigeants désirent aussi prompt que possible.

On évite ainsi bien des découragements tout en favorisant en même temps la bataille démographique.

Ces centres, dans le but d'exalter la foi patriotique, portent les noms des lieux où l'armée Italienne s'est illustrée : Isonzo, Piave, Grappa, Carso, Bainsiza, Faiti, Montello, Vodice, Montenero, Pasubio, Sabatino, etc...

L'analyse du contrat va nous permettre de montrer comment l'Opera Nazionale pourra récupérer ses capitaux, comment elle espère pouvoir attacher les familles à la terre conquise, et de quelle façon elle compte transformer les anciens journaliers ou fermiers en petits propriétaires.

A chaque famille est confiée une ferme, sous la forme contractuelle du métayage. Le colon accepte le fonds qui lui est assigné en son nom propre et comme représentant légal de tous les membres de sa famille, solidaires avec lui pour tous les rapports dérivant du contrat.

Il lui est expressément défendu de louer, en tout ou en partie, son habitation ou ses dépendances, de céder ou de sous-louer, sans l'autorisation de l'Œuvre, la moindre parcelle de la terre qui lui a été confiée.

Par colon ou métayer, on entend la famille entière des travailleurs agricoles, dépendante et représentée par le chef ou régisseur unique et exclusif, contractant responsable et mandataire général de toute la famille. Le nombre de ses composants, sauf les cas d'augmentation

ou de diminution naturelle et d'appel sous les drapeaux, ne peut être modifié sans accord préalable avec l'Œuvre.

A) Durée du Contrat :

Sa durée est indéterminée, mais il est résiliable d'année en année par chacune des parties. En cas de non résiliation, il est tacitement renouvelé pour une année.

En cas de décès du chef de famille, la ferme passera au fils aîné ou à la veuve et, en cas d'impossibilité de poursuivre l'exploitation de la ferme, les héritiers seront indemnisés de la valeur des produits non récoltés et de leur travail.

B) Obligations et droits des colons :

La direction technique de la ferme appartient, comme nous l'avons vu, à l'Œuvre qui s'assure constamment que la ferme est outillée et exploitée d'après les données de l'agriculture moderne la plus avancée. L'achat des semences sélectionnées et des matériaux utiles à l'Agriculture, le choix des cultures, la négociation de la récolte, sont de la compétence de l'Œuvre.

La direction administrative de la ferme est également réservée à l'Œuvre qui est obligée d'inscrire chronologiquement et dans un même livret de comptabilité, qui reste aux mains des métayers, toutes les opérations de débit et de crédit.

Quant au colon, il doit cultiver le fonds en agriculteur avisé avec la diligence du bon père de famille, en se conformant aux directives de l'Œuvre, afin de participer, en compensation du travail fourni, au partage des produits récoltés.

Il est donc tenu de consacrer à la ferme toute son activité et celle de tous les membres de sa famille aptes au travail ; de soigner le bétail selon les bonnes règles de l'alimentation et de l'hygiène, d'exécuter, en temps opportun, les travaux inhérents aux cultures, aux récoltes et à la bonne conservation des produits jusqu'au moment du partage.

Il doit se procurer, pour son propre compte, les petits outils à mains, tels que bêches, houes, faux, fourches, rateaux, etc... Par contre les charrues, charrettes, herses, sont fournies par l'Œuvre qui, bien entendu, en porte le prix au débit du compte-courant du colon.

Si le colon se refusait à faire les travaux qui lui incombent, l'Œuvre les ferait exécuter par des journaliers et mettrait la dépense au débit du compte du fermier ; mais c'est là une hypothèse plutôt théorique et, en tout cas, cette mauvaise volonté inciterait sûrement l'Œuvre à résilier le contrat à son expiration annuelle.

Le contrat lui interdit encore de prêter « les biens vivants et morts » de faire des charrois et des prestations de travail pour des tiers. Cependant, en dérogation à cette disposition, et à la condition que cette « sous-traction de bras » ne puisse nuire à la bonne exploitation de la ferme, les membres de la famille du colon peuvent faire des prestations de travail, avec ou sans bétail, dans d'autres fermes de la même entreprise pour l'exécution de travaux effectués par l'exploitant.

Le colon, se servant du bétail et du matériel roulant de l'Œuvre, est obligé de transporter tous les produits, représentant la part patronale soit à la direction de l'entreprise, soit au marché, ou bien à la station du chemin de fer la plus proche.

Le fermier peut avoir une basse-cour de 15 têtes au maximum, plus deux couvées. L'Œuvre lui remet des porcs dont l'un est réservé entièrement à la famille, son prix d'achat étant inscrit à son débit, les autres appartenant par moitié à chacune des parties.

Pour la culture potagère, chaque métayer dispose en propre, de 7 à 10 ares selon l'importance de son exploitation et la composition de sa famille.

A la fin de chaque année agraire, c'est-à-dire le 30 Septembre, les comptes de fermage sont arrêtés et font ressortir la balance du solde ou du débit du colon qui

peut demander, le cas échéant, l'assistance de son organisation syndicale pour le suppléer à la vérification de son livret de comptabilité.

Tous les produits de la ferme sont ensuite divisés en deux parties égales, l'une pour l'Œuvre, l'autre pour le métayer qui a, en outre, le droit de prélever des parts supplémentaires pour l'alimentation de sa famille, comme le lait par exemple, dans la proportion fixée par le contrat.

De nombreuses clauses prévoient les cas de plus-value au profit du colon et déterminent les obligations des parties quant aux assurances.

Mais l'Œuvre ne s'en tient pas exclusivement à cette forme de participation au produit, son ambition est plus haute, elle veut réaliser cet idéal du paysan Italien « *la terra ai contadini* », aussi s'efforce-t-elle dans la mesure la plus large de transformer les métayers en propriétaires. Nous avons pu nous rendre compte, qu'elle facilite par tous les moyens la création de ce petit capital qui permettra aux colons de passer du stade du métayage à celui du compromis de vente. En conséquence, lorsqu'elle a pu constater chez les métayers des aptitudes à la propriété, trois mois avant l'échéance du contrat annuel, elle leur demande s'ils désirent devenir propriétaires et, dans l'affirmative, les terrains, les installations et les autres biens, sont évalués à leur valeur effective du moment.

Le colon pourra s'acquitter du prix d'achat en quinze annuités et, toujours dans le même esprit de faveur, l'Œuvre accepte même le paiement de ces annuités en nature, les produits étant estimés suivant les mercuriales des prix pratiqués sur le marché.

Pendant les quinze années de rachat, l'Œuvre conserve la direction technique de l'Entreprise et peut même exiger du colon qu'il fasse un emprunt, afin de pou-

voir continuer l'exploitation de la ferme dans les meilleures conditions.

Mais si le colon cessait de payer les annuités, négligeait la bonne exploitation du fonds ou rendait sa présence impossible pour des raisons morales ou politiques, il y aurait rupture du contrat et il pourrait être chassé du fonds. Il aurait, malgré tout, la possibilité de réclamer la moitié seulement des annuités déjà versées et la moitié de la valeur des améliorations foncières.

L'Œuvre Nationale des combattants accomplit donc en Italie, ainsi que nous avons pû en juger, une action ruralisatrice intense qui contribuera grandement à modifier l'assiette sociale de ce Pays. Les résultats déjà obtenus ont dépassé les espérances et, encouragée par ces premiers succès, l'Œuvre espère fermement, dans un avenir prochain, pouvoir étendre son action sur d'autres domaines.

En transformant les braccianti en métayers, elle soude le chaînon qui permettra à ces ruraux d'accéder à la propriété et contribue efficacement à cette évolution vers une plus grande justice sociale dont la réalisation demeure l'idéal du Régime.

Conclusion

Conclure est toujours une tâche extrêmement délicate surtout en des matières aussi complexes et touchant à tant de questions où les controverses les plus animées se donnent libre cours.

Mais quelles que soient les doctrines politiques ou économiques que l'on professe, on est obligé de reconnaître qu'en matière de travaux publics et de mise en valeur des terres, le Gouvernement actuel de l'Italie a obtenu de remarquables résultats. Aussi limiterons-nous notre conclusion à l'objectivité des chiffres et à quelques considérations sur les « Grands Travaux » en France ; puis nous dégagerons en quelques lignes la tendance du législateur Italien à considérer la propriété individuelle comme une fonction sociale, tendance qui a imprégné nettement la législation des bonifications et qui se rapproche beaucoup de la théorie du Doyen Duguit.

Examinons tout d'abord les résultats obtenus par le Gouvernement Fasciste.

La grandeur de l'œuvre accomplie apparaîtra encore plus évidente si on la compare aux résultats acquis de l'Unification du Royaume d'Italie au 28 Octobre 1922 et à ceux obtenus par le Gouvernement du Mussolini.

De 1870 à 1922 les travaux de bonification avaient atteint une superficie de 1.390.981 hectares. Onze ans après la Révolution fasciste, ces mêmes travaux s'élevaient à 4.275.611 hectares.

En ce qui concerne les dépenses engagées on obtient des résultats encore plus significatifs. De 1870 à 1922 les dépenses s'élevèrent à 1.710.500.000 liras d'aujourd'hui.

d'hui, alors que le Gouvernement actuel a déjà dépensé près de 4 milliards. Nous devons mentionner encore le coût des travaux d'amélioration des terrains de montagne exécutés en vue des bonifications et qui ont engagé respectivement, dans les deux périodes envisagées, 62.221.330 et 300.900.000 livres.

Le Gouvernement de Mussolini a donc consacré aux bonifications, en quelques années, presque le double de ce qu'avait dépensé les Gouvernements antérieurs.

Il faut ajouter ensuite à ces travaux publics de compétence étatique, ceux accomplis par les propriétaires pour l'amélioration des biens-fonds, dont l'activité s'est déployée sous l'impulsion de l'Etat et a été subventionnée par lui au moyen d'allocations et de subsides.

L'ensemble de ces travaux subventionnés s'est élevé de 1922 à 1933 à 1.441.900 livres, ce chiffre ayant été largement dépassé depuis lors.

Au surplus une enquête récente, menée par les soins du Sous-Secrétariat pour la Bonification Intégrale, sur les résultats de l'Œuvre de bonification dans le domaine économique et social nous paraît suffisamment significative pour que nous en reproduisions les données.

Cette enquête effectuée dans des secteurs où les travaux sont achevés ou presque et, étudiant dans chacun d'eux le fonctionnement de quelques unes de ces exploitations agricoles, a permis d'établir les chiffres suivants, se référant à 42 exploitations typiques, prises dans 34 secteurs et dans 9 régions.

L'accroissement de la production brute des marchandises à vendre atteignait l'indice 2438 par rapport à la valeur initiale représentée par 100.

L'augmentation de la main-d'œuvre par hectare s'était élevée d'un minimum de 100 à 208 à un maximum de 100 à 3.618.

Le pourcentage du travail à la journée était en forte diminution et dans certains cas se réduisait à zéro, ce

qui signifiait que le travail était donné à des colons et non plus à des journaliers.

Quant à la population résidant sur les terres bonifiées, elle était en sensible augmentation. Ainsi dans la province de Ferrare où une moitié environ de la superficie agraire a été bonifiée, le nombre des habitants qui était jadis de 84 par km² s'était élevé à 140. Dans certaines zones bonifiées de la Vénétie (bonification de Cavazuchérina), non seulement la population a triplé, mais il s'est produit un véritable renversement du rapport entre la population disséminée et la population agglomérée. Alors que celle-ci était de 553 habitants et celle-là de 2.352, aujourd'hui les chiffres sont respectivement de 1.011 et de 9.490.

Nous n'allongerons pas ce chapitre en reprenant les résultats obtenus dans les Marais Pontins, ce serait inutile d'ajouter encore à nos explications antérieures.

Nous citerons enfin parmi les travaux les plus importants accomplis dans la zone Adriatique, ceux du grand « comprensorio » de transformation des fonds du Bas Frioul (70.000 hectares), ceux de la bonification de Burana (même étendue), la bonification Parmi-Giana Moglia (74.000 hectares), la bonification Cremonese-Mantovana (50.000 hectares), la bonification Padano-Polesano de Rovigo (66.000 hectares).

Parmi les bonifications toscanes, signalons celles de Viareggio, de Massaciuccoli, de la plaine septentrionale Pisane et de la plaine méridionale avec les bassins de Tombolo et de Coltano.

Dans la Maremme Toscane proprement dite, il faut signaler la bonification de la plaine de Grosseto (45.000 hectares) dont fait partie la bonification de l'Alberese exécutée par l'Œuvre des Combattants.

Dans le Latium, la basse plaine alluvionnaire du Tibre comprend trois bonifications hydrauliques caractérisées par des installations hydrovores, celle d'Ostie,

de l'Isola Sacra et de Porto e Maccarese (un ensemble de plus de 20.000 hectares), la seconde de ces bonifications a été entreprise par l'Œuvre des Combattants.

Dans l'Italie Méridionale, les bonifications les plus importantes sont les Calabraises de S. Eufemia, de Sibari, de Alli-Punta delle Castella, particulièrement difficiles à cause des graves problèmes d'aménagement des terrains de montagne et hydrauliques qu'elles posaient.

Dans les Pouilles, le problème de la bonification du Tavoliere (plus de 400.000 hectares) a été affronté et les accords sont déjà pris pour une complète amélioration hydraulique, pour l'extirpation de la malaria et pour la colonisation.

En Sicile, la plus grande bonification hydraulique est celle de la plaine de Catane (22.000 hectares) ; mais pour la plus grande partie de l'île, la base de la bonification intégrale réside, non pas dans la bonification hydraulique, mais dans l'irrigation là où elle est techniquement possible, et dans la transformation et la colonisation des latifundia.

En Sardaigne, la bonification dans le Campidano di Oristano est particulièrement importante, avec son grand lac artificiel bien connu du Tirso destiné en même temps à l'irrigation et à la production d'énergie électrique.

L'œuvre accomplie est donc immense et d'autant plus digne d'admiration que ce sont les générations nouvelles qui bénéficieront pour la plus grande part de cette entreprise au rendement nécessairement lent par nature.

Cette conception correspond d'ailleurs à la doctrine Mussolinienne que nous retrouvons dans l'ouvrage du Duce (le Fascisme). (1)

(1) MUSSOLINI, Le Fascisme, Paris 1933, p. 13.

« Pour le fascisme, le monde n'est pas ce monde matériel qui apparaît à la surface, où l'homme est un individu isolé de tous les autres, existant en soi et gouverné par une loi naturelle qui, instinctivement, le pousse à vivre une vie de plaisir égoïste et momentané. L'homme du fascisme est un individu qui est nation et patrie, une loi morale unissant les individus et les générations dans une tradition et dans une mission, supprimant l'instinct de la vie limitée au cercle étroit du plaisir, pour instaurer dans le devoir une vie supérieure, libérée des limites du temps et de l'espace ; une vie où l'individu, par l'abnégation de lui-même, par le sacrifice de ses intérêts particuliers, par la mort même, réalise cette existence toute spirituelle qui fait sa valeur d'homme ».

Néanmoins les effets de la bonification ont déjà eu une heureuse répercussion sur la production agricole, notamment sur celle du blé (bataille du blé), et surtout dans la lutte contre le chômage. En augmentant la demande de travail agricole et en stabilisant la main-d'œuvre sur la terre, elle permet d'occuper l'immense armée des sans-travail agricoles.

De même, pendant l'exécution des travaux dits publics, elle fait un important appel à la main-d'œuvre ouvrière, ce qui permet également d'affronter le chômage des villes. C'est ainsi que le nombre des ouvriers occupés journellement aux travaux de bonification de l'Etat a été particulièrement élevé : de 28.117 en 1922-23, il passe à 59.559 dans l'exercice 1932-33.

D'après une récente statistique, publiée le 1er juillet 1937 par le Ministère de l'Agriculture, ils étaient encore, malgré les départs pour l'Afrique, 42.634.

Ces chiffres plus éloquents que tout commentaire sont une preuve tangible de l'effort prodigieux que la jeune Italie accomplit pour la valorisation intégrale de son sol.

Est-ce à dire que seul un gouvernement dictatorial pouvait mener à bien une telle entreprise ?

Nous ne nous permettrons pas d'ouvrir ici une polémique, ce serait nous écarter de la ligne de conduite que nous nous sommes tracé dès le début de notre thèse, c'est-à-dire étudier objectivement une institution étrangère sans aucun souci d'apologie ou de critique.

Mais, il faut reconnaître que l'Italie a été heureusement servie en matière d'organisation rurale et d'urbanisme par l'unité de direction imposée dans tous les domaines par le Nouveau Régime.

Il est incontestable qu'une certaine autorité s'avère nécessaire pour conduire, d'une manière coordonnée et suivie, des tâches aussi vastes que celles des « Grands Travaux », vers lesquels tous les Gouvernements s'orientent actuellement pour lutter contre le chômage, cette plaie douloureuse des sociétés modernes. A ce sujet, nous exposerons les conclusions autorisées de M. François Latour, ancien Président du Conseil Municipal de Paris et conseiller actuel, qui s'est passionné pour l'étude des progrès urbanistes et principalement pour le problème de l'embellissement de Paris.

Sans vouloir faire allusion d'ailleurs, à un régime politique différent de celui de notre Pays démocratique, M. François Latour écrivait dans une brochure récente : « Le premier problème à résoudre, le plus difficile peut-être, le plus urgent en tout cas, disais-je déjà dans ma brochure de 1931 : « le plus grand Paris, problème d'autorité », c'est celui de l'établissement d'une autorité.

« Qu'on institue un dictateur de l'agglomération parisienne ! Même dénué de moyens financiers importants, il pourra faire de grandes choses. Avec de l'argent, il fera aisément en quelques années aussi bien que nos voisins étrangers. Mais il est inutile de créer des ressources, de gaspiller de l'argent, tant qu'on n'aura pas créé l'autorité ».

Il ajoutait encore :

« ...la mise à exécution du plan d'aménagement ne devrait en aucun cas dépendre du vote d'une assemblée élue. Elle ne peut être à la merci d'une fluctuation politique. Elle ne peut être confiée qu'à l'autorité d'un fonctionnaire et sous la condition essentielle que ce fonctionnaire, pour être stable et indépendant, soit en quelque sorte inamovible au moins pour une assez longue durée.

« Cette condition remplie, qu'on baptise ce fonctionnaire Secrétaire-Général, Délégué, Haut-Commissaire ou Préfet, cela est vraiment sans importance ». (1)

Il est bien évident qu'en matière de grands travaux, la tâche à réaliser ne devrait pas être à la merci d'un déplacement de majorité, d'un renouvellement de mandats, d'une circonstance quelconque, même étrangère au projet, qui mettrait momentanément en opposition le pouvoir exécutif et le pouvoir délibérant.

C'est pourtant ce qui se produit trop souvent chez nous, où on a pourtant compris depuis longtemps la valeur des grands travaux, comme moyen de lutte contre le chômage.

Ainsi, à l'époque où M. Henry Chéron additionnait les milliards que le Trésor tenait en réserve, jusqu'à l'heure pénible de la grande pénitence, depuis longtemps annoncée par M. Joseph Caillaux, les Gouvernements qui se sont succédé ont échafaudé bien des projets pour la réalisation des grandes opérations d'intérêt public.

Quand la Trésorerie était abondante, on prétendait compléter « l'outillage national », quand le Trésor fut pauvre et la crise aiguë, on chercha surtout, par une politique de « Grands Travaux », à combattre le chômage et à déterminer ce fameux « choc psychologique ».

(1) M. F. LATOUR : Paris 1937 et le Grand Paris. Imprim. Municip.
p. 5.

En 1929, notamment, un projet fut déposé sur le bureau de la Chambre par le Ministère Tardieu.

Il présentait un ensemble de dépenses de 5 milliards à réaliser dans un délai de cinq années.

On devait poursuivre l'électrification des campagnes jusqu'à concurrence de 300 millions ; l'adduction des eaux potables jusqu'aux mêmes limites ; on devait doter de 450 millions la lutte contre la tuberculose, de 300 millions le programme de construction des hôpitaux et de 500 millions celui des constructions scolaires.

La réfection du réseau routier devait recevoir 600 millions ; l'amélioration des ports, 670 millions ; les opérations de suppression des passages à niveau, 200 millions, etc.

En 1930, quand le projet vint devant la Chambre on voulut faire mieux encore.

Les propositions diverses et les contre-projets avaient, en effet, porté le chiffre des demandes de crédits à plus de 17 milliards.

L'Etat devait fournir 5 milliards sur les ressources de la Trésorerie, 10 milliards sur les ressources ordinaires du budget ; les collectivités secondaires auraient apporté le reste. L'exécution du programme devait s'étendre également sur cinq années.

En Novembre 1931, M. P.-E. Flandin, Ministre des Finances, fit approuver par le Conseil des Ministres, un projet moins ambitieux, qui comportait une première tranche de 3 milliards de travaux. Une certaine liberté d'action était prévue pour le financement.

Les dépenses devaient être couvertes par les disponibilités du Trésor et par des ressources exceptionnelles, pour lesquelles on aurait eu recours à la Caisse des dépôts et consignations, dans les conditions posées pour l'électrification des campagnes et l'édification des habitations à bon marché.

Mais, à ces louables intentions ainsi manifestées,

aucune réalisation, ou presque, n'a succédé. Les programmes d'outillage ou d'équipement national sont venus se briser en vagues successives devant l'inertie parlementaire.

Il a fallu attendre, avec l'arrivée au pouvoir du Ministère Doumergue, l'adoption du plan auquel le Ministre du Travail de l'époque, M. Adrien Marquet, a attaché son nom. Et encore, fait remarquer M. F. Latour, ce plan constitue moins un effort direct de l'Etat qu'une invitation aux collectivités placées sous sa tutelle d'inaugurer ou d'intensifier une politique de travaux. (1).

L'œuvre accomplie dans le cadre du plan Marquet ne répondit pas en totalité aux espérances à cause de difficultés de toute sorte, techniques, financières, etc... Mais, néanmoins, d'appréciables résultats furent obtenus et, sans entrer dans le détail, nous signalons, à titre d'exemple ceux accomplis pour l'aménagement de la région Parisienne :

EXTENSION DU METROPOLITAIN

1° Réseau urbain

La dotation allouée par la Commission nationale des grands travaux a été de 250.000.000 de francs.

Une première tranche de travaux de 86 millions est actuellement en cours d'exécution : elle concerne notamment le prolongement de la ligne N° 10 jusqu'à la gare d'Austerlitz.

Une tranche de 141.050.000 francs a été approuvée par le Conseil Municipal en 1935 et autorisée par décret. Elle a trait notamment au prolongement de la ligne N° 5 bis de la gare du Nord à la porte de Pantin. L'infrastructure est adjugée et les travaux sont dans la première phase d'exécution.

(1) M. F. LATOUR : Paris et le Grand Paris. Imp. Municp. 1936, p. 89.

2° Réseau de Banlieue

La dotation allouée par la Commission nationale des grands travaux était de 438 millions.

Une tranche de 296 millions est en voie de réalisation. Elle concerne le prolongement de la ligne N° 9 de la porte de Montreuil à la mairie de Montreuil, le prolongement de la ligne N° 1 jusqu'au pont de Neuilly, le prolongement de la ligne N° 3 jusqu'au pont de Levallois-Perret.

Une tranche de 125.700.000 francs, qui a fait l'objet d'une récente autorisation d'emprunt, permettra le prolongement de la ligne N° 5 bis de la porte de Pantin à la place de l'Eglise de Pantin, ainsi que le prolongement de la ligne N° 8 de la porte de Charenton au Pont de Charenton.

NAVIGATION

(Ports dans le département de la Seine)

La dotation allouée par la Commission nationale a été fixée au chiffre de 60 millions.

Un emprunt de 30 millions autorisé par le Conseil Général, suivant délibération du 13 Juillet 1934, a été réalisé partiellement à ce jour. Les crédits engagés ont permis d'entamer la construction de ports à Asnières, à Levallois, à St-Maur, à Ivry et en aval du viaduc d'Auteuil. Les travaux envisagés, et dont les projets sont au point, ou près d'être achevés, concernant l'aménagement du port de Gennevilliers, le port de Puteaux, le port d'Alfortville et l'allongement du port de Courbevoie.

VOIE PUBLIQUE

(Elargissement du boulevard militaire, construction de passages souterrains, élargissement de ponts dans Paris)

La Commission nationale a consenti une dotation de 240 millions.

Une première tranche de 133.335.000 francs est à l'heure actuelle, en cours de réalisation. Les travaux imputés sur cette tranche, et en voie d'exécution ou déjà terminés, sont : l'établissement pour voitures de passages souterrains à la porte d'Italie, à la porte de la Chapelle, à la porte de Clichy, la couverture du chemin de fer de Ceinture, boulevard Ornano et rue Belliard ; la transformation des ouvrages de traversée des chemins de fer du Nord (pont du boulevard Ney et pont de raccordement entre La Plaine-St-Denis et la Chapelle-Charbon) ; la reconstruction de l'ouvrage de traversée du chemin de fer de l'Etat par la route de la Révolte et le raccordement de cette voie avec le passage souterrain pour voitures Champeret-Courcelles ; l'élargissement du pont d'Iéna ; la reconstruction du pont du Carroussel.

Les travaux projetés sont : l'élargissement de la chaussée du quai Saint-Michel ; la transformation ou l'élargissement des ouvrages de traversée des chemins de fer Paris-Orléans ; la construction d'un nouveau port en aval du viaduc d'Auteuil (pour laquelle on procède actuellement aux formalités nécessaires en vue de la déclaration d'utilité publique) ; l'élargissement du pont National pour lequel l'adjudication des travaux a été faite récemment.

Sorties de Paris et routes

L'ensemble des travaux était évalué en 1934 à 1 milliard environ, dont l'Etat devait prendre 780 millions à sa charge, le reste étant payé par le Département. Un emprunt de 280 millions a été voté par le Conseil Général en Juillet 1934 ; les réalisations devaient atteindre 37 millions à la fin de 1936.

Différents travaux consistant notamment dans la construction de voies nouvelles destinées à permettre

aux voitures quittant Paris ou y venant d'éviter la traversée des agglomérations (Villejuif, Bourg-la-Reine, etc...) sont en cours.

GRANDS TRAVAUX D'ASSAINISSEMENT

La dotation avait été primitivement fixée à 650 millions à répartir entre les différents services intéressés des départements de la Seine, de Seine-et-Oise et de l'Oise. Elle a été ramenée par une décision de la Commission nationale à 300 millions, dont 275 par le Département de la Seine, 20 par le Département de Seine-et-Oise et 5 par le Département de l'Oise. Le Conseil Général de la Seine a approuvé une première tranche de travaux qui intéressent notamment le bassin d'Auber-villiers, l'émissaire Sèvres-Achères et le collecteur Pantin-La-Briche sur le point d'être achevé. Ce collecteur constituera le principal ouvrage d'évacuation de la région Nord-Est du Département de la Seine et permettra de conduire vers les bassins de dessablement prévus à la Briche les eaux usées et les eaux d'orage de toute la région Nord-Est.

Parmi les travaux à commencer prochainement figure l'établissement de la station d'épuration d'Achères, qui doit comprendre une épuration par les boues activées avec décantation préalable et traitement des boues par digestion.

DEFENSE CONTRE LES INONDATIONS

La Commission nationale a affecté aux opérations à entreprendre pour mettre l'agglomération parisienne à l'abri des inondations une dotation de 30 millions. Un emprunt d'égale somme a été voté par le Conseil Général et réalisé à ce jour à concurrence de 17 millions, observation faite que les 13 millions supplémentaires doivent être à la charge de l'Etat.

Ces sommes sont affectées à la construction d'un réservoir à Champaubert-aux-Bois. (1)

Puis, M. Léon Blum qui, avant même d'être appelé à prendre le pouvoir, exprimait devant les délégués du parti socialiste sa ferme intention de proposer au Parlement l'adoption d'un plan nouveau de grands travaux, « d'un vrai plan d'équipement national, à la fois assez méthodique et assez vaste pour contribuer au démarrage de l'économie nationale », demanda au pays un immense et louable effort. C'est sous son impulsion, en effet, que fut votée la loi du 18 Août 1936 qui a autorisé le Gouvernement à prendre jusqu'au 31 Décembre 1936 les mesures d'ordre administratif nécessaires pour préparer et exécuter un plan de grands travaux s'élevant à 20 milliards et à réaliser en trois ans, étant entendu que les dépenses à engager avant la même date du 31 Décembre ne dépasseraient pas 4 milliards et les paiements effectifs 1 milliard.

Tel est le bilan sommaire des efforts qui ont été réalisés en France pour la mise en chantier d'une œuvre immense qui, nous l'espérons, contribuera grandement à réduire le nombre encore imposant de nos 300.000 chômeurs.

L'essentiel, c'est que les Grands Travaux soient entrepris seulement dans la mesure où ils s'avèrent strictement nécessaires et qu'ils soient effectués en considération de la situation financière du Pays.

C'est ce qui fait penser à beaucoup d'économistes Italiens, pour en revenir à notre sujet après cette longue digression, que l'Etat, à cause d'une apparente facilité de remboursement par annuités, a peut-être par trop surchargé son budget, et ils ne sont pas convaincus que les générations futures seront enchantées qu'on ait fait

(1) M. F. LATOUR : Paris 1937 et le Grand Paris. Imprim. Municip. 1936, p. 94, 95 et 96.

sortir la Bonification du cadre économique pour l'élever au plan national.

N'est-il pas dangereux, en effet, de consacrer de 10 à 15 % de l'épargne italienne au financement de travaux à rendement assez faible, et l'industrie de la Péninsule ne souffrira-t-elle pas d'un resserrement excessif du crédit ?

Mais les économistes orthodoxes s'élèvent contre ces considérations inspirées par l'esprit « économique libéral classique », et le plus autorisé d'entre eux, M. A. Serpieri, écrivait ces lignes significatives : « Il n'est pas vrai que la distribution de l'épargne simplement en raison du plus au moins haut intérêt soit toujours la meilleure. Pour qui regarde, non l'économie des individus dans de brefs cycles de temps, mais bien l'économie de la collectivité nationale, dans des cycles plus longs, pour qui regarde enfin l'organisme de la nation dans son unité morale, politique et économique, il n'est pas vrai que jouir aujourd'hui d'une plus grande richesse soit le seul et suprême idéal ». (1)

Quoi qu'il en soit, les propriétaires fonciers n'ont peut-être pas tous appréciés l'année dernière la taxe de 8 % de la valeur des biens, prélevée par l'Etat pour faire face à ses dépenses immenses ; mais la foi, dit-on, soulève les montagnes ! Aussi toute l'atmosphère créée par le Fascisme porte à fortifier cette foi. « Credere, ubbidire, combattere », tel est le commandement du Duce.

Mais, malgré les plus louables efforts du Gouvernement Fasciste, nous avons été amené à constater que le standard de vie de l'ouvrier Italien est encore bien inférieur à celui de nos travailleurs qui devraient se réjouir d'être nés sous le beau ciel de France et sous son régime libéral dont ils ne retrouveraient plus les

(1) A. SERPIERI : *L'Agricoltura e i rurali* ; 45.

avantages, à notre humble avis, dans une dictature soit de droite soit de gauche, selon l'expression à la mode.

Passons maintenant à la deuxième partie de notre conclusion, c'est-à-dire à l'examen de la tendance à assimiler la propriété privée à une fonction sociale.

L'étude des principes qui ont étayé la législation Italienne des Bonifications nous a permis de relever des ressemblances évidentes avec la théorie de la propriété fonction sociale du doyen Duguit.

On sent bien, en effet, que le Fascisme dont toute la doctrine repose sur un anti-individualisme radical, n'attribue de valeur au droit de propriété qu'en raison de son utilité sociale, et parce qu'il le considère comme une nécessité économique dont l'expérience a suffisamment démontré les avantages et qu'une simple comparaison avec les pays où la propriété individuelle n'est pas pratiquée suffit à justifier.

C'est d'ailleurs la même chose que pour la liberté économique qui, suivant la Charte du Travail, n'est pas reconnue dans l'intérêt individuel mais seulement dans celui de la société nationale se réalisant dans l'Etat, auquel elle serait impitoyablement sacrifiée le jour où elle entrerait en conflit avec lui.

Le législateur Fasciste atteint ainsi les conséquences extrêmes mais logiques de l'application de cette conception qui conduisent tout naturellement à assimiler les propriétaires à des fonctionnaires publics et à ne protéger leur appropriation que dans la mesure où ils remplissent leur fonction sociale. Dans les secteurs de bonification, comme nous l'avons vu, le propriétaire doit se soumettre aux obligations imposées en vue de la bonification, c'est-à-dire parachever l'œuvre de l'Etat par son activité complémentaire, consistant à transformer et à exploiter son fonds dans le sens voulu. En cas

de carence de sa part, la contrainte administrative intervient pour faire exécuter par les consortiums ces travaux au lieu et place mais au frais du propriétaire ; et, ce n'est qu'au cas d'impossibilité financière constatée, qu'il sera exproprié moyennant indemnité.

Le législateur Italien a heureusement tempéré la rigueur des principes par les devoirs qu'il s'est imposé et par l'aide financière qu'il consent aux propriétaires en vue d'assouplir et de rendre intéressante pour l'économie privée les opérations nécessitées par les besoins de la Bonification Intégrale.

Mais, quoi qu'il en soit, le principe demeure et l'on peut affirmer qu'en Italie, la conception de la propriété droit subjectif disparaît pour faire place à la conception de la propriété fonction sociale.

C'est la conséquence logique de cette conception totalitaire de l'Etat qui peut tout légitimer.

Que se passerait-il, en effet, si les dirigeants Fascistes, changeant un jour de point de vue, acquéraient la conviction que la propriété privée est une cause de faiblesse pour la Nation et qu'une agriculture d'Etat serait génératrice d'une plus grande puissance économique et d'un plus grand bien-être général ?

Il est bien certain que l'on ne pourrait guère compter sur la Charte Albertine de 1848, réplique de notre Charte de 1830, pour freiner les tendances nouvelles du Gouvernement.

Ce statut ne comportant pas, en effet, de clauses de revision, les modifications en ont lieu soit par révision en forme législative ordinaire, soit par révision coutumière. C'est cette flexibilité qui permet d'ailleurs au Fascisme d'édicter ses lois constitutives sans rompre avec la continuité juridique de la Charte. Il suffit de rappeler à ce sujet un passage d'un discours du Duce répondant à un sénateur défenseur de l'intangibilité du Statut :

« La Charte de Charles Albert ayant été promulguée en 1848 en considération exclusive des besoins et des exigences à cette époque du royaume de Piémont, on ne saurait prétendre enfermer dans l'enclos de ses dispositions la vie de la puissante nation Italienne, issue victorieuse de la Grande Guerre ». (1)

Evidemment nous sommes en pleine spéculation intellectuelle, car ce serait rallier des doctrines que le Fascisme repousse violemment ; mais il est parfois curieux de faire ressortir les conséquences des principes...

(1) Discours au Sénat sur le projet de loi sur la réforme de la représentation politique.

BIBLIOGRAPHIE

A. SERPIERI, Sous-Secrétaire d'Etat à la Bonification Intégrale.
— « La legge sulla Bonifica Integrale nel primo di applicazione ».

Idem. — Nel secondo anno.

Idem. — Nel terzo anno.

Idem. — Nel quarto anno.

Idem. — Nel quinto anno.

ROMA. — Istituto poligrafico dello Stato, 1931 à 1935.

Eliseo JANDOLO, Chef de cabinet du Ministre de l'Agriculture, Professeur à la Faculté des sciences politique de Padoue. — « La legge sulla Bonifica Integrale » (Corso di preparazione per funzionari amministrativi dei Consorzi di Bonifica). Padova, 1935 an XIII.

Marcel PRELOT, Professeur à la Faculté de droit et des Sciences Politiques de l'Université de Strasbourg. — « L'empire Fasciste », Librairie du recueil Sirey, Paris, 1936.

G. C. BARAVELLI. — « La Bonification Intégrale en Italie ». Roma, A. XII.

Guido BORTOLOTTI. — « Politica corporativa ». Ulrico Hoepli, Milano, 1933.

Guido BORTOLOTTI. — « Diritto corporativo ». Ulrico Hoepli, Milano, 1934.

G. ACERBO. — « Le Direttive della Politica rurale del Regime ». Roma, 1930.

Valentino Orsolini CENCELLI. — « Le Palude Pontine ». (Bibliothèque de l'Opera Nazionale per i Combattenti).

Benito MUSSOLINI, Angelo Manaresi. — « L'Opera Nazionale combattenti nel X° annale della Vittoria », Roma, Editrice Opera Nazionale Combattenti.

Guillaume JACQUEMYS, Chef du Service des Enquêtes sociales de l'Institut de Sociologie Solvay. — « La Politique Rurale de l'Italie Fasciste ». Bruxelles, Librairie Falk fils, 1936.

Alberto Paolo TORRI. — « La Riniscita Pontina ». Roma, Dott. Bardi, Editore 1934.

Revue

Collection de la revue « La Conquista della Terra », organe de l'Œuvre Nationale des Combattants.

Collection de la revue « Le Grandi Bonifiche ».

Riordinamento e riforma della legislazione in materia di terreni Montani. Regio decreto-legge, 30 dc. 1923, n° 3.267, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, n° 117 del 17 maggio 1924.

Testo Unico della legge sulle Bonificazione delle paludi e dei terreni paludosi, Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 24 marzo 1924, n° 71.

Textes Législatifs

Nuove norme per la Bonifica Integrale, approvate con R. D. 13 febbraio 1933, n° 215.

Table des Matières

INTRODUCTION.....	9
-------------------	---

PREMIERE PARTIE

CHAPITRE I. — Evolution du Concept de Bonification....	21
CHAPITRE II. — Les principales étapes de la législation avant le Fascisme.....	31
CHAPITRE III. — La législation actuelle.....	43

DEUXIEME PARTIE

Les Travaux de Bonification :

CHAPITRE I. — Notions préliminaires.....	61
CHAPITRE II. — Les organes d'exécution.....	67
CHAPITRE III. — Les Travaux de la compétence de l'Etat..	79
CHAPITRE IV. — Les Travaux de la compétence des pro- priétaires.....	99
CHAPITRE V. — Le Plan Général de Bonification.....	111
CHAPITRE VI. — Le Financement des Travaux.....	121
APPENDICE. — Les Améliorations foncières.....	143

TROISIEME PARTIE

La Bonification des Marais Pontins par l'Œuvre Nationale des Combattants.....	161
CONCLUSION.....	173
BIBLIOGRAPHIE.....	191

Vu :

MONTPELLIER, le 11 Octobre 1937

Le Président de la thèse,
DE NESMES-DESMARETS

Vu :

MONTPELLIER, le 22 Octobre 1937

Pour le Doyen,
l'assesseur : BECQUE.

Vu et permis d'imprimer

MONTPELLIER, le 22 Octobre 1937

Le Recteur.

